

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

Mémoire
Projet de loi n° 102

*Loi visant principalement à renforcer l'application des lois en matière
d'environnement et de sécurité des barrages, à assurer une gestion responsable des
pesticides et à mettre en œuvre certaines mesures du Plan pour une économie verte
2030 concernant les véhicules zéro émission*

23 novembre 2021



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM accorde une priorité absolue à ses 1 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et à la défense de leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus-es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

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	5
1 Consolidation et uniformisation des mesures de contrôle en matière d'environnement.....	6
2 Sécurité des barrages.....	7
3 Loi sur les mines.....	12
4 Prolongation pour l'adoption d'un plan de gestion des matières résiduelles révisé.....	13
5 Renforcement de la gestion des pesticides	14
6 Nouvelle sanction administrative pécuniaire pour renseignements erronés ou documents incomplets	15
7 simplification législative	16
8 Modification à la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés	18
9 Modification à la Loi sur la protection des arbres	19
10 Possibilité de prévoir des normes plus sévères.....	19
Conclusion.....	20
Résumé des recommandations	21

INTRODUCTION

Le 5 octobre dernier, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques présentait à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 102, Loi visant principalement à renforcer l'application des lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages, à assurer une gestion responsable des pesticides et à mettre en œuvre certaines mesures du Plan pour une économie verte 2030 concernant les véhicules zéro émission.

Ce projet de loi prévoit l'édiction d'une nouvelle loi permettant d'harmoniser et de resserrer les mesures d'application et de contrôle exercées par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) au sein d'un seul outil législatif.

Par ailleurs, cet omnibus environnemental propose des modifications à différents secteurs, notamment la gestion des pesticides, la sécurité des barrages, la vente de véhicule à essence, les autorisations pour les travaux d'exploration minière à impacts, les travaux d'abattage d'arbres en lien avec la distribution d'électricité et la révision des plans de gestion des matières résiduelles.

À titre de porte-parole des régions, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) appuie les objectifs du projet de loi, soit la volonté de maximiser la protection de l'environnement, la santé ainsi que la sécurité des personnes et des biens. Toutefois, considérant l'impact anticipé sur les municipalités de certaines des mesures proposées, particulièrement en matière de sécurité des barrages, la FQM transmet au ministre ainsi qu'aux membres de la Commission des transports et de l'environnement ses commentaires sur le présent projet de loi.

1 CONSOLIDATION ET UNIFORMISATION DES MESURES DE CONTRÔLE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Le projet de loi prévoit l'édiction d'un cadre législatif commun pour l'application de plusieurs lois¹ sous la responsabilité du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, soit la Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages. Cette nouvelle loi permettrait notamment le resserrement et l'harmonisation des pouvoirs d'inspection et d'enquête, différents pouvoirs (refus, suspension, révocation et annulation) à l'égard des autorisations accordées, ainsi que des dispositions relatives aux sanctions administratives pécuniaires.

La Fédération souscrit aux objectifs visés par l'édiction de cette nouvelle loi. Nous sommes toutefois préoccupés par l'ouverture à la sous-traitance des inspections en environnement. En effet, le projet de loi prévoit que le « ministre peut désigner toute personne à agir comme inspecteur pour veiller à l'application de la présente loi et des lois concernées »² et autoriser, par entente, en l'absence d'un inspecteur, l'exercice des pouvoirs, normalement dévolus à un inspecteur, à toute personne autre qu'un fonctionnaire.

Afin d'assurer la mise en œuvre effective des lois et règlements environnementaux, le ministère devra prendre les moyens nécessaires pour que l'utilisation de cette disposition soit limitée aux situations exceptionnelles. Nous comprenons que le ministère ait besoin d'une certaine agilité, mais il nous apparaît plutôt essentiel d'allouer les ressources financières nécessaires pour consolider l'expertise interne du ministère de l'Environnement et assurer un véritable déploiement sur le terrain d'inspecteurs qualifiés dans toutes les régions du Québec.

Recommandation n° 1

Que le gouvernement du Québec s'assure que l'utilisation de cette disposition soit limitée aux situations exceptionnelles, notamment en allouant plus de ressources financières au ministère pour consolider son expertise interne.

¹ Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants; Loi sur la conservation du patrimoine naturel; Loi sur les espèces menacées et vulnérables; Loi sur les pesticides; Loi sur la qualité de l'environnement; Loi sur la sécurité des barrages.

² Projet de loi 102, chapitre I, article 4 de la Loi édictée.

2 SÉCURITÉ DES BARRAGES

Depuis quelques années, les changements climatiques ont augmenté le nombre d'événements affectant la sécurité et la qualité de vie des citoyens.

La récurrence des feux de forêt, des inondations, des épisodes de sécheresse, des ondes de tempête, des vagues de chaleur et des redoux hivernaux, nécessite une adaptation constante de la part des municipalités.

Les conséquences, pour les municipalités et leurs citoyens, sont multiples et peuvent toucher l'ensemble des actifs municipaux : bâtiments, infrastructures routières, infrastructures d'approvisionnement en eau et de collecte des eaux usées et pluviales, la distribution d'électricité et les télécommunications, les services municipaux ainsi que la qualité de vie et la sécurité publique. D'ailleurs, il est à prévoir que les risques associés aux barrages augmenteront en raison notamment de ces changements climatiques et du vieillissement des infrastructures.

Dans ce contexte, la Fédération est d'avis que la révision et le resserrement de la loi sur la sécurité des barrages sont essentiels pour assurer la sécurité et la pérennité de ces infrastructures stratégiques.

L'obligation pour les propriétaires d'exécuter des travaux de réfection et de mise aux normes selon la Loi sur la sécurité des barrages comporte cependant plusieurs défis importants pour les municipalités et, selon la Fédération, l'ajout de nouvelles responsabilités doit s'accompagner d'un financement adéquat, particulièrement dans le contexte de la lutte aux changements climatiques.

Au Québec, les sommes provenant du *Fonds pour le développement des collectivités du Canada* sont investies dans le *Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec* (TECQ). Le gouvernement fédéral impose une priorisation aux municipalités lors de l'allocation de ce fonds malgré la volonté du gouvernement du Québec, et ce, quelle que soit leur allégeance politique. La Fédération revendique, depuis maintenant plusieurs années, la levée de ces restrictions, particulièrement dans le cas des barrages municipaux.

En effet, contrairement au gouvernement fédéral, la Fédération est d'avis qu'il ne faut pas attendre des risques majeurs pour la sécurité de l'infrastructure et des citoyens avant d'intervenir sur un barrage. Il est inconcevable, selon nous, que des investissements en maintenance, en détérioration et en rupture de structures ne soient toujours pas admissibles dans ce programme.

Ces dépenses sont d'ailleurs essentielles pour maintenir ces infrastructures stratégiques au niveau imposé par le nouvel article 2.1 de la Loi sur la sécurité des barrages introduits par le projet de loi n° 102.

Recommandation n° 2

Que le gouvernement du Québec accentue ses démarches afin de rendre admissibles aux programmes de financement des infrastructures, tels le programme de la Taxe sur l'essence et la contribution du Québec, les travaux d'entretien des barrages municipaux assujettis à la Loi sur la sécurité des barrages du Québec.

De plus, un nombre important de propriétaires de barrages privés sont, avant même le resserrement de la loi, dans l'incapacité de financer les travaux d'entretien requis pour respecter les normes réglementaires sur la sécurité des barrages.

En effet, plusieurs propriétaires concernés sont des associations riveraines sans réelle capacité financière.

Un entretien négligent ou même l'abandon d'un nombre infime de ces barrages pourrait avoir de graves conséquences pour les citoyens et causer des dommages importants autour de ces infrastructures.

Pourtant, les MRC et les municipalités locales n'ont pas de pouvoir actuellement pour entretenir un barrage ou obtenir un financement pour le faire si elles n'en sont pas propriétaires.

La Fédération est donc d'avis qu'une municipalité devrait être autorisée, comme c'est déjà le cas dans d'autres secteurs, à exécuter ou à faire exécuter les travaux nécessaires au maintien de ces barrages privés pour assurer la sécurité du barrage et des citoyens de la municipalité. Cette même municipalité devrait être autorisée à transférer la facture aux propriétaires et aux bénéficiaires de ce barrage, notamment par l'imposition d'une taxe de secteur pour les bénéficiaires et de l'imputation des frais de maintenant au compte de taxes du propriétaire.

La sécurité étant le motif de l'intervention et les travaux étant sous la supervision de professionnels reconnus, la municipalité ou la MRC qui intervient ne devrait pas pouvoir être tenue responsable des dommages occasionnés dans le cadre de ses interventions, sauf en cas de faute lourde. Cette protection est essentielle pour favoriser ces interventions, lesquelles sont réalisées pour assurer la sécurité des personnes et des bâtiments.

Recommandation n° 3

Que le gouvernement du Québec octroie aux municipalités le pouvoir d'entretenir des barrages privés pour des raisons de sécurité et de pouvoir transférer la facture et les coûts de ces travaux aux propriétaires et bénéficiaires, et de s'assurer qu'une municipalité intervenant dans ce contexte ne puisse être tenue responsable de dommages occasionnés dans le cadre de ses interventions, sauf en cas de faute lourde.

Le nouvel article 2.1 de la Loi sur la sécurité des barrages introduits par ce projet de loi vient ajouter une nouvelle obligation quant au maintien de la sécurité de l'ensemble des barrages, mais aucune mesure transitoire n'est prévue pour l'entrée en vigueur de cette nouvelle obligation.

Il est primordial, selon la Fédération, que le gouvernement accorde un délai raisonnable au monde municipal afin de soumettre et d'adopter au conseil municipal les résolutions nécessaires à ces changements, d'ajuster les budgets municipaux, d'effectuer, au besoin et conformément aux dispositions en matière d'adjudication de contrat, des appels d'offres et ainsi s'assurer que le monde municipal se conforme à la loi. Nous rappelons au gouvernement et aux membres de la commission que les budgets municipaux sont adoptés en fin d'année et que les élections municipales viennent d'avoir lieu. Plusieurs municipalités auront donc besoin d'une période raisonnable pour prévoir les mesures nécessaires pour se conformer aux nouvelles dispositions législatives, et ce, sans parler du temps nécessaire pour informer et former les différents responsables.

La problématique ainsi causée pouvant donc s'avérer particulièrement difficile à gérer pour plusieurs étant donné les sanctions administratives pécuniaires et des sanctions pénales élevées prévues dans le projet de loi, il apparaît donc essentiel qu'un régime de transition soit prévu.

Recommandation n° 4

Que le gouvernement du Québec prévoit une période transitoire d'au moins 12 mois suivant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions réglementaires à être adoptées.

Toujours en ce qui concerne les délais des périodes transitoires, l'article 158 du projet de loi impose que la date limite, pour un propriétaire de barrage en défaut pour produire l'étude, l'exposé des correctifs et le calendrier de mise en œuvre, soit le 31 décembre 2022.

Pour les raisons précédemment exposées spécifiques au fonctionnement des municipalités, c'est-à-dire les contraintes budgétaires, de gestion contractuelle et de financement notamment, la Fédération propose l'amendement suivant à l'article 158 du projet de loi:

*158. Le propriétaire d'un barrage qui, **à la plus tardive des dates entre le 31 décembre 2022 et un délai de 12 mois de l'entrée en vigueur de la présente loi**, est en défaut d'avoir transmis au ministre une étude visant à évaluer la sécurité de ce barrage conformément à l'article 16 de la loi sur la sécurité des barrages (chapitre s-3.1.01) est tenu de soumettre une telle étude au ministre accompagnée de l'exposé des correctifs qu'il entend apporter et de leur calendrier de mise en œuvre, malgré toute disposition contraire de la loi sur la sécurité des barrages ou du règlement sur la sécurité des barrages (chapitre s-3.1.01, r. 1), **à la plus tardive des dates entre le 31 décembre 2022 et un délai de 12 mois de l'entrée en vigueur de la présente loi**.*

Recommandation n° 5

Que le gouvernement du Québec amende l'article 158 du projet de loi pour modifier la date de dépôt des documents à la plus tardive des dates entre le 31 décembre 2022 et un délai de 12 mois de l'entrée en vigueur de la présente loi.

De plus, les articles 121 et 126 de ce projet de loi spécifient qu'un propriétaire de barrage bénéficie d'un délai d'au moins 15 jours suivant la notification d'un préavis du ministre, soit sur une décision à venir sur la catégorisation ou sur la classification d'un barrage pour produire ses observations et la documentation au soutien de celles-ci.

Selon l'expérience de la Fédération, un propriétaire qui souhaite présenter ses observations et produire des documents au soutien de celles dans un tel cas se trouve généralement dans une position de contestation de la décision à venir. À cet égard, le propriétaire du barrage aura tout avantage à produire un dossier complet pour appuyer sa position et fournir une certaine forme de contre-expertise.

Pour nos membres, une telle contestation nécessitera l'adoption de résolutions au conseil municipal et, particulièrement dans le cas de plus petites municipalités, une consultation des acteurs stratégiques en amont de cette procédure.

Par ailleurs, étant donné le coût de l'expertise pointue d'un ingénieur spécialisé et des règles de gestion contractuelle en place, un retour au conseil municipal s'avère nécessaire, d'autant plus qu'un changement de catégorie ou de classification affecte le type d'obligation et de responsabilité pour un propriétaire de barrage.

En plus de cette démarche, un délai raisonnable devra évidemment être accordé au professionnel pour faire son inspection et produire son rapport.

Le délai de 15 jours nous semble donc beaucoup trop court pour effectuer correctement cette démarche dans un contexte municipal.

Recommandation n° 6

Que le gouvernement du Québec fixe, en l'absence d'une situation d'urgence, un délai de 90 jours pour produire les observations et la documentation nécessaire dans le cadre de l'application des articles 122 et 126 du projet de loi.

Finalement, l'article 5 de la Loi sur la sécurité des barrages, qui traite notamment des autorisations que doivent obtenir les propriétaires de barrages pour la construction, la modification de structure et la démolition, n'est pas modifié par le projet de loi.

Or, l'article 62 du Règlement sur les barrages prévoit notamment un délai de 6 mois pour le ministre pour rendre une décision en vertu cet article 5 sur des modifications à apporter à un barrage. D'autres délais pour d'autres demandes d'autorisation, comme la démolition ou la modification de plans, sont applicables.

Durant les délais applicables au ministre pour donner son autorisation, il y a lieu de prévoir la suspension de la procédure d'imposition d'une sanction administrative pécuniaire ou d'une sanction pénale pour une municipalité en cas d'incapacité à respecter l'article 2.1.

Recommandation n° 7

Que le gouvernement du Québec suspende, pour une municipalité en cas d'incapacité à respecter l'article 2.1 dans l'intervalle où le dossier est en attente d'autorisation chez le ministre, la procédure d'imposition d'une sanction administrative pécuniaire ou d'une sanction pénale.

3 LOI SUR LES MINES

La FQM et plusieurs de ses membres interpellent depuis longtemps le gouvernement sur la problématique soulevée par le développement rapide de l'exploration et l'exploitation des mines, notamment au regard des responsabilités municipales en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. Ce problème fait d'ailleurs de plus en plus les manchettes avec les projets miniers qui se multiplient dans le sud du Québec avec les problématiques de voisinage et de protection de l'environnement.

Nous saluons donc la volonté du gouvernement d'introduire une autorisation préalable à certains travaux d'explorations minières pour les détenteurs de claims. Une telle mesure pourrait, selon nous, contribuer à l'acceptabilité sociale et au développement durable des projets miniers sur notre territoire. En effet, le secteur minier constitue une activité économique primordiale pour de nombreuses municipalités et d'importantes retombées économiques y sont générées.

Il est cependant important de rappeler qu'un autre projet de loi à l'étude en ce moment, le projet de loi n° 103, Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif, vient retirer l'obligation de détenir un permis de prospection, abolir le jalonnement comme moyen d'obtention de claims, prolonger la période de validité d'un claim à trois (3) ans et de réduire la fréquence de transmission de certains documents au ministre responsable des ressources naturelles.

La Fédération est donc d'avis que de nouvelles mesures devraient être mises en place afin de contrebalancer les allègements consentis aux détenteurs de claims et permettre aux municipalités et au gouvernement du Québec de mieux gérer le territoire québécois. Nous invitons donc les parlementaires à prendre en compte les recommandations émises dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 103.

Fortes de l'expérience acquise dans l'aménagement du territoire depuis maintenant 40 ans, les MRC et les municipalités locales ont démontré qu'elles sont en mesure de planifier leur territoire dans une optique de développement durable.

Une plus grande contribution de ces intervenants permettrait de mieux arrimer l'exploitation minière qui profite à de nombreuses régions avec les préoccupations des communautés qui y vivent.

Recommandation n° 8

Que la réglementation découlant des modifications apportées à la Loi sur les mines par le présent projet de loi inclut des dispositions relatives à l'acceptabilité sociale et au développement durable.

4 PROLONGATION POUR L'ADOPTION D'UN PLAN DE GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES RÉVISÉ

Les MRC doivent renouveler leur plan de gestion des matières résiduelles (PGMR) selon les modalités prévues à la Loi sur la qualité de l'Environnement (LQE). En 2021, ce sont 48 MRC qui doivent procéder à l'adoption d'une version révisée de leur plan dans le contexte particulier de la pandémie.

L'article 88 du projet de loi prévoit une modification à l'article 53.23 de la LQE concernant la révision d'un plan de gestion des matières résiduelles (PGMR) adopté par une MRC. Cette modification vient rétablir l'échéancier pour l'adoption d'un projet de PGMR révisé dans un délai de 7 ans plutôt que 5 ans. Le processus de révision pourrait débuter par l'adoption d'une résolution de démarrage à la date du cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur du plan ou à une date antérieure.

Cette modification répond directement à une demande de la Fédération. En effet, le 25 janvier dernier, en réponse aux préoccupations de plusieurs MRC jugeant les délais actuels insuffisants pour remplir leur mandat dans les meilleures conditions³, le Comité exécutif de la Fédération québécoise des municipalités adoptait une résolution demandant au ministre de l'Environnement de prolonger à 7 ans le délai accordé aux MRC pour l'adoption d'un plan de gestion des matières résiduelles révisé. Des résolutions d'appui à la proposition furent adoptées par plusieurs MRC.

Par ailleurs, rappelons qu'en 2017, dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 102 modernisant la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), la Fédération avait demandé des délais plus longs pour la révision et la durée des PGMR, les 5 ans prévus alors à la Loi causant beaucoup de problèmes dans la gestion de cette problématique. L'Assemblée nationale avait alors prolongé la durée des PGMR à 7 ans, mais avait laissé à 5 ans le délai pour leur révision.

Nous sommes convaincus que la modification proposée, qui octroie un délai supplémentaire de 2 ans aux MRC afin de compléter la révision et l'adoption de leur PGMR révisé, permettra d'assurer une planification optimale de la gestion des matières résiduelles en appui aux objectifs de la modernisation en cours de la collecte sélective.

Bien que la modification réponde à l'objectif concernant le délai pour l'adoption d'un projet de PGMR révisé, nous sommes d'avis que le processus de révision devrait être entamé par la MRC

³ En 2021, ce sont 48 MRC qui doivent procéder à l'adoption d'une version révisée de leur plan dans le contexte particulier de la pandémie. Par ailleurs, la tenue d'élections municipales cette année complique davantage la tenue de consultations publiques sur cet enjeu et l'adoption d'un plan révisé par les conseils des MRC.

au plus tard au cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur du plan de gestion, sans toutefois qu'une résolution de démarrage soit requise.

Recommandation n° 9

Que le processus de révision soit entamé par la MRC au plus tard au cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur du plan de gestion des matières résiduelles, sans toutefois qu'une résolution de démarrage soit requise.

5 RENFORCEMENT DE LA GESTION DES PESTICIDES

Le projet de loi prévoit un renforcement de la Loi sur les pesticides, notamment par l'introduction de pouvoirs habilitants afin d'assurer un meilleur encadrement de l'usage des pesticides, une révision périodique de la liste des ingrédients actifs contenus dans les pesticides, le resserrement des conditions de délivrance et de renouvellement d'un certificat de vente ou d'utilisation de pesticides, ainsi que l'introduction du recours à des incitatifs économiques pour la réduction de l'utilisation des pesticides.

La FQM salue les mesures proposées pour moderniser la Loi sur les pesticides et réduire les risques liés à leur utilisation.

La protection des sources d'eau potable, des lacs et des cours d'eau étant un enjeu fondamental, près de 150 municipalités encadrent l'usage des pesticides sur leur territoire afin d'assurer, à l'échelle locale, la protection de l'environnement. En vertu des pouvoirs que lui confère la Loi sur les compétences municipales, une municipalité peut effectivement adopter un règlement relatif à l'application des pesticides dont les restrictions peuvent aller au-delà de celles prévues par le Code de gestion des pesticides.

D'ailleurs, les rapports de vulnérabilité de sources d'eau potable, élaborés par les municipalités à la demande du ministère de l'Environnement, ont contribué à sensibiliser les municipalités aux risques liés à l'utilisation des pesticides.

Bien que récemment, certains ont remis en question la pertinence pour les municipalités de réglementer en matière de pesticides, nous sommes convaincus que les initiatives qui en découlent et qui sont souvent élaborées en concertation avec le monde agricole, notamment en matière d'aménagement d'ouvrages de conservation des sols et de bandes riveraines, de mobilisation, de sensibilisation et d'accompagnement, sont complémentaires aux actions gouvernementales, et permettent, à l'échelle locale, d'assurer la pérennité de l'environnement.

Une telle réglementation assure également une surveillance accrue sur le terrain de la conformité des pratiques. Il est toutefois essentiel que cette réglementation s'appuie sur l'évolution des connaissances scientifiques et agronomiques.

Alors que la vitalité économique et l'occupation dynamique du territoire de plusieurs municipalités rurales sont directement liées à l'avenir du secteur agricole et agroalimentaire, et considérant l'importance considérable des enjeux environnementaux, nous réitérons l'importance pour le gouvernement d'accompagner les producteurs agricoles dans le virage agroenvironnemental et les municipalités dans ce genre de dossier.

Enfin, la FQM salue l'élargissement du droit d'accès aux renseignements relatifs à l'utilisation de pesticides.

6 NOUVELLE SANCTION ADMINISTRATIVE PÉCUNIAIRE POUR RENSEIGNEMENTS ERRONÉS OU DOCUMENTS INCOMPLETS

Le projet de loi prévoit une modification à la Loi sur la qualité de l'environnement afin de pouvoir imposer des sanctions administratives pécuniaires pour la transmission de renseignements erronés ou de documents incomplets, en particulier lors du dépôt de déclarations de conformité. Cet ajout est également prévu dans la Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants, la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, la Loi sur les espèces menacées et vulnérables, la Loi sur les pesticides et la Loi sur la sécurité des barrages.

Bien que la FQM comprenne les intentions du législateur, nous souhaitons rappeler les enjeux auxquels sont confrontées les municipalités en regard de la modernisation récente du régime d'autorisation environnementale. Par exemple, l'entrée en vigueur du Règlement sur l'encadrement des activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE) en décembre 2020 a mis en lumière la complexité de la structure réglementaire retenue. Pour un même projet, les critères d'admissibilité à une déclaration de conformité ou à une exemption sont disséminés dans plusieurs sections du REAFIE, de ses règlements afférents et des règlements sectoriels. Ainsi, pour valider si un projet est exempté ou peut faire l'objet d'une déclaration de conformité, il est impossible de faire une lecture linéaire du règlement.

Par sa complexité et les spécificités techniques qu'il contient, l'interprétation du REAFIE requiert des compétences juridiques et techniques (en lien avec l'environnement). De plus, même pour une personne habileté, il peut prendre quelques heures pour déterminer si un projet doit ou pas

faire l'objet d'une autorisation. Finalement, même un lecteur aguerri peut commettre une erreur et passer outre un article applicable.

La responsabilité de déterminer si un projet est admissible à une déclaration de conformité repose sur la municipalité (et ses consultants, le cas échéant). Une mauvaise interprétation (en lien avec la complexité de l'analyse) ou l'omission d'un article applicable peuvent mener directement à une sanction pour la réalisation d'une activité visée par l'article 22 de la LQE sans autorisation.

Dans ce contexte, et considérant les sanctions introduites par le projet de loi, nous souhaitons rappeler l'importance de mettre à la disposition des municipalités des outils adéquats pour assurer une compréhension juste du cadre législatif et réglementaire. Actuellement, les directions régionales du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques n'émettent pas d'avis clair sur l'admissibilité des projets et les réponses fournies aux questions sont, dans bien des cas, insatisfaisantes.

Recommandation n° 10

Que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques mette à la disposition des municipalités un accompagnement de qualité et des outils adéquats pour assurer une juste compréhension du cadre législatif et réglementaire avant l'introduction de nouvelles sanctions pécuniaires lors du dépôt de déclaration de conformité.

7 SIMPLIFICATION LÉGISLATIVE

Certaines dispositions du projet de loi s'inscrivent dans une volonté de simplification législative. Ainsi, le projet de loi prévoit l'inclusion des « municipalités » à la définition de « personne » dans la Loi sur la qualité de l'environnement. Cette modification entraîne la suppression du mot « municipalité » dans plusieurs articles de la LQE.

Nous constatons que la suppression du terme « municipalité » semble préoccupante dans certains articles de la LQE.

Par exemple, le quatorzième paragraphe du premier alinéa de l'article 117 du projet de loi propose la suppression de « municipalités » dans les articles, 31.50, 31.51.0.1 et 31.58 de la LQE partout où cela se trouve.

L'article 31.58 prévoit le contenu d'un avis de contamination lorsqu'une étude de caractérisation effectuée en application de la présente loi révèle la présence dans un terrain de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires.

« 31.58. (...) »

L'avis de contamination doit contenir, outre la désignation du terrain, les informations suivantes:

1° les nom et adresse de celui qui requiert l'inscription de l'avis ainsi que du propriétaire du terrain ;

2° la désignation de la ~~municipalité~~ où est situé le terrain ainsi que l'utilisation qu'autorise la réglementation de zonage ;

3° un résumé de l'étude de caractérisation, attesté par un expert visé à l'article 31.65, énonçant entre autres la nature des contaminants présents dans le terrain.

Elle doit en outre transmettre au ministre et au propriétaire du terrain un double de cet avis portant certificat d'inscription ou une copie de celui-ci certifiée par l'Officier de la publicité foncière. Sur réception du document, le ministre en transmet copie à la ~~municipalité~~ où est situé le terrain ; s'il s'agit d'un terrain situé dans un territoire visé aux articles 133 ou 168 et non constitué en municipalité, le document est transmis à l'organisme que désigne le ministre. »

La modification législative proposée entraînerait donc le retrait de la désignation de la municipalité où est situé le terrain ainsi que l'obligation du ministre de transmettre à la municipalité concernée une copie de l'avis de contamination.

Un autre exemple : Le paragraphe 30 du premier alinéa de l'article 117 prévoit la suppression de « municipalité » dans le deuxième alinéa et la première phrase du troisième alinéa de l'article 65 de la LQE, partout où cela se trouve.

L'article 65 de la LQE prévoit qu'une autorisation faite relativement à un projet de construction sur un ancien lieu d'élimination de matières résiduelles qui est désaffecté ou à des travaux visant à changer l'utilisation d'un tel terrain doit être accompagnée d'une étude, le contenu de l'étude, ainsi que les informations requises lors de l'inscription d'un avis au registre foncier lorsque la présence de matières résiduelles dans le terrain est confirmée.

La modification législative proposée entraînerait encore une fois le retrait de « (...) la désignation de la ~~municipalité~~ où est situé le terrain ».

Après étude, on constate malheureusement que les effets de cet exercice de simplification risquent de causer davantage de problèmes que ce qui est visé. En effet, dans le premier cas, la proposition fera en sorte que la municipalité et la MRC ne seront plus informées lorsqu'il y aura contamination et dans le second cas, les avis n'indiqueront plus la municipalité où se trouve le terrain sur lequel on aura constaté la présence de matières résiduelles. Tous conviendront qu'il s'agit d'informations essentielles dont doivent disposer les municipalités et les MRC.

À la lumière de ces exemples, il apparaît essentiel que le ministère revise son projet de loi afin d'éviter que la simplification législative souhaitée entraîne des conséquences sur les municipalités.

Recommandation n° 11

Que la simplification législative prévue au projet de loi par l'intégration de « municipalité » à la définition de « personne » ne mette fin à aucune transmission d'information importante aux municipalités et aux MRC.

8 MODIFICATION À LA LOI AFFIRMANT LE CARACTÈRE COLLECTIF DES RESSOURCES EN EAU ET FAVORISANT UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE L'EAU ET DES MILIEUX ASSOCIÉS

Le projet de loi prévoit une modification au mandat d'un organisme de bassin versant, prévu à l'article 14 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau en favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés.

Actuellement, la loi stipule que la constitution d'un organisme de bassin versant doit assurer une « représentation équilibrée des utilisateurs et des divers milieux intéressés, dont le milieu gouvernemental, autochtone, municipal, économique, environnemental, agricole et communautaire ». Le projet de loi propose une révision du mandat des organismes de bassin versant. Dans le nouveau libellé, la référence aux « milieux intéressés » est remplacée par la notion de « milieux concernés » et la liste des milieux intéressés est retirée.

« (...) la constitution d'un organisme de bassin versant ayant pour mandat : i. De coordonner une table de concertation représentative des utilisateurs intéressés et des divers milieux concernés »

Nous nous questionnons quant à la différence entre « milieux intéressés » et « milieux concernés ». Auparavant, le milieu municipal était d'emblée reconnu comme un milieu intéressé et avait donc automatiquement sa place à une telle table de concertation. Suivant la modification

proposée, est-ce que la participation du milieu municipal à ce type de regroupement sera désormais tributaire d'une démonstration de sa légitimité et de son intérêt ? Nous soulignons au ministre et aux membres de cette commission que la gestion des bassins versants ne peut être effective sans la mobilisation et l'apport des MRC et des municipalités concernées et leur rappelons l'importance des schémas d'aménagement.

Recommandation n° 12

Que soit confirmé le rôle prépondérant des MRC et des municipalités dans la composition d'un organisme de bassin versant.

9 MODIFICATION À LA LOI SUR LA PROTECTION DES ARBRES

Le projet de loi prévoit une modification à la Loi sur la protection des arbres afin de faciliter l'atteinte par Hydro-Québec et les autres redistributeurs d'électricité au Québec de leurs objectifs de réduction de pannes électriques causées par la végétation. Ainsi, il est proposé de remplacer l'autorisation préalable du propriétaire par un avis dans le cas des travaux préventifs d'abattage.

La modification proposée répond aux demandes de plusieurs municipalités demandant à Hydro-Québec d'effectuer des travaux d'égavage afin de diminuer le nombre et la fréquence de pannes électriques sur leur territoire.

10 POSSIBILITÉ DE PRÉVOIR DES NORMES PLUS SÈVÈRES

Les municipalités, principalement en vertu de la Loi sur les compétences municipales et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ont un pouvoir leur permettant d'adopter des règlements en matière d'environnement. De son côté, l'article 118.3.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement prévoit que les règlements adoptés en vertu de cette loi ont préséance sur les règlements municipaux portant sur le même objet, à moins que ces derniers ne soient approuvés par le ministre. Cela implique notamment que lorsqu'un sujet est traité par un règlement provincial, un règlement municipal ne peut pas prévoir une norme plus sévère sur ce sujet.

Dans le contexte des changements climatiques où les citoyens sont de plus en plus préoccupés par la protection de l'environnement et où plusieurs élus-es démontrent du leadership et une volonté forte d'aménager de façon durable leur territoire, il semble que plusieurs initiatives locales se voient freiner par cette préséance réglementaire.

La Fédération a d'ailleurs fait des représentations à cet effet dans le cadre des consultations récentes sur le projet de régime transitoire de gestion en zones inondables où la volonté gouvernementale d'uniformiser la réglementation par la mise en place de normes minimales risque de mettre en péril les efforts déployés dans plusieurs MRC pour assurer la protection des sources d'eau potable et la protection effective des rives et du littoral.

Pour la FQM, considérant l'objectif poursuivi par le projet de loi de maximiser la protection de l'environnement, il apparaît opportun d'y inclure une modification à l'article 118.3.3 de la LQE afin de permettre aux municipalités dans les compétences qui leur sont dévolues, d'aller au-delà des normes prévues lorsqu'elles visent une protection accrue de l'environnement.

Recommandation n° 13

Qu'une modification à l'article 118.3.3 de la LQE soit introduite au projet de loi afin de permettre aux municipalités dans les compétences qui leur sont dévolues de prévoir des normes plus sévères.

CONCLUSION

Nous sommes confiants que les propositions incluses dans ce mémoire seront considérées avec attention par le gouvernement. Elles sont faites dans une optique constructive et pour favoriser une vision à long terme de la gestion de notre territoire et assurer une protection effective de l'environnement.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

➤ **Recommandation n° 1**

Que le gouvernement du Québec s'assure que l'utilisation de cette disposition soit limitée aux situations exceptionnelles, notamment en allouant plus de ressources financières au ministère pour consolider son expertise interne.

➤ **Recommandation n° 2**

Que le gouvernement du Québec accentue ses démarches afin de rendre admissibles aux programmes de financement des infrastructures, tels le programme de la Taxe sur l'essence et la contribution du Québec, les travaux d'entretien des barrages municipaux assujettis à la Loi sur la sécurité des barrages du Québec.

➤ **Recommandation n° 3**

Que le gouvernement du Québec octroie aux municipalités le pouvoir d'entretenir des barrages privés pour des raisons de sécurité et de pouvoir transférer la facture et les coûts de ces travaux aux propriétaires et bénéficiaires, et de s'assurer qu'une municipalité intervenant dans ce contexte ne puisse être tenue responsable de dommages occasionnés dans le cadre de ses interventions, sauf en cas de faute lourde.

➤ **Recommandation n° 4**

Que le gouvernement du Québec prévoit une période transitoire d'au moins 12 mois suivant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions réglementaires à être adoptées.

➤ **Recommandation n° 5**

Que le gouvernement du Québec amende l'article 158 du projet de loi pour modifier la date de dépôt des documents à la plus tardive des dates entre le 31 décembre 2022 et un délai de 12 mois de l'entrée en vigueur de la présente loi.

➤ **Recommandation n° 6**

Que le gouvernement du Québec fixe, en l'absence d'une situation d'urgence, un délai de 90 jours pour produire les observations et la documentation nécessaire dans le cadre de l'application des articles 122 et 126 du projet de loi.

➤ **Recommandation n° 7**

Que le gouvernement du Québec suspende, pour une municipalité en cas d'incapacité à respecter l'article 2.1 dans l'intervalle où le dossier est en attente d'autorisation chez le ministre, la procédure d'imposition d'une sanction administrative pécuniaire ou d'une sanction pénale.

➤ **Recommandation n° 8**

Que la réglementation découlant des modifications apportées à la Loi sur les mines par le présent projet de loi inclut des dispositions relatives à l'acceptabilité sociale et au développement durable.

➤ **Recommandation n° 9**

Que le processus de révision soit entamé par la MRC au plus tard au cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur du plan de gestion des matières résiduelles, sans toutefois qu'une résolution de démarrage soit requise.

➤ **Recommandation n° 10**

Que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques mette à la disposition des municipalités un accompagnement de qualité et des outils adéquats pour assurer une juste compréhension du cadre législatif et réglementaire avant l'introduction de nouvelles sanctions pécuniaires lors du dépôt de déclaration de conformité.

➤ **Recommandation n° 11**

Que la simplification législative prévue au projet de loi par l'intégration de « municipalité » à la définition de « personne » ne mette fin à aucune transmission d'information importante aux municipalités et aux MRC.

➤ **Recommandation n° 12**

Que soit confirmé le rôle prépondérant des MRC et des municipalités dans la composition d'un organisme de bassin versant.

➤ **Recommandation n° 13**

Qu'une modification à l'article 118.3.3 de la LQE soit introduite au projet de loi afin de permettre aux municipalités dans les compétences qui leur sont dévolues de prévoir des normes plus sévères.