

Urbanisme et terrains contaminés depuis la Loi n° 72

Robert Daigneault*

1. Introduction	43
2. La Loi 72, son contenu, ses implications	44
3. Historique.	45
4. Aperçu des mécanismes de la Loi 72	47
5. Les liens entre la Loi 72 et l'urbanisme	50
5.1 La modification aux articles 120 et 121 L.A.U.	50
5.2 Les valeurs limites réglementaires	52
6. La Loi 72 et les municipalités	53
6.1 Le détail des mesures prévues	54
6.1.1 Les avis et le plan	54
6.1.2 Les facteurs déclencheurs	57

* Avocat, biologiste et administrateur agréé. Il dirige à Montréal un cabinet spécialisé en droit de l'environnement.

6.2	Le plan d'urbanisme et la réhabilitation des terrains	61
6.3	La Loi 106, une porte de sortie?	65
6.4	Autre implication pour les municipalités: la fiscalité municipale	70
7.	Conclusion	71

1. Introduction

Elle n'est pas passée inaperçue. Sa présentation a suscité la controverse, après un premier raté qui l'avait vue mourir au feuilleton en 2001. C'était alors le Projet de loi 156. Dans une version bonifiée, elle est réapparue sous le numéro 72, en 2002. C'est désormais la loi, depuis le 1^{er} mars 2003. Il s'agit de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et la réhabilitation des terrains*¹. Le 27 mars, entré en vigueur le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*², dont dépend l'application de plusieurs dispositions de cette loi.

Il s'agit d'une réforme importante du droit en ce qui concerne les terrains contaminés. Elle a remplacé la fameuse «Loi du pollueur-payeur» de 1990, dont tout un pan visant les propriétaires de sols contaminés n'était jamais entré en vigueur, à savoir les anciens articles 31.46 à 31.50 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*³, de même que l'ancien article 31.51 de cette même loi, qui concernait les «activités susceptibles de contaminer le sol». Bien que la nouvelle loi le maintienne, elle sonnera néanmoins le glas du principe du pollueur-payeur dans ses effets concrets, l'essentiel de ses dispositions s'adressant au simple gardien d'un terrain contaminé, ou encore aux utilisateurs actuels ou futurs du terrain.

Cette loi risque d'avoir des répercussions considérables en matière de développement urbain, de même que sur l'assiette fiscale des municipalités. Elle met en place un cadre juridique strict tout en tenant les municipalités à l'écart des étapes clés du processus, mais en leur imposant des obligations critiques. Nous allons donc passer en revue les mécanismes de cette nouvelle loi afin de mettre en relief

1. Projet de loi n° 72, L.Q. 2002, c. 11, ci-après la Loi 72.

2. D. 216-2003, 26 février 2003, G.O.Q. 2003.II.1441, ci-après le «RPRT».

3. L.R.Q., c. Q-2, ci-après la L.Q.E.

la problématique qui en découle pour les municipalités. Nous examinerons ensuite, quant au développement urbain, les pouvoirs dont elles disposent en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁴ pour s'adapter à cette problématique.

2. La Loi 72, son contenu, ses implications

Essentiellement, la Loi 72 institue un cadre d'intervention multidimensionnel à l'égard des terrains contaminés, dont les paramètres comprennent:

- des valeurs limites de contamination;
- des usages;
- des activités désignées;
- des intervenants précis;
- une transparence tous azimuts.

L'interaction des paramètres et des obligations imposées crée un cadre complexe, dont toutes les incidences ne deviendront évidentes qu'à l'usage. Les obligations imposées aux justiciables peuvent aller de la simple caractérisation du terrain⁵ à sa réhabilitation, en passant par la dénonciation de l'état du terrain, soit au ministre de l'Environnement, soit au voisin, soit au registre foncier, selon le cas, de même qu'au contrôle des eaux souterraines.

Ces obligations s'imposent, selon le cas, soit à la demande du ministre, par voie d'ordonnance, soit par le seul effet de la loi. Dans le premier cas, seul le degré de contamination du terrain entre en ligne de compte, soit en relation avec des valeurs limites réglementaires⁶, soit en relation avec le risque posé par cette contamination, s'il n'y a pas de valeurs fixées par règlement⁷. Dans l'autre cas, deux variables entrent en ligne de compte, à savoir les valeurs limites réglemen-

4. L.R.Q., c. A-19.1, ci-après la L.A.U.

5. En vertu de l'article 31.42 L.Q.E., le terrain comprend l'eau de surface et l'eau souterraine qui s'y trouvent.

6. Des valeurs limites ont été fixées pour les sols, mais non pour l'eau, sauf pour les programmes de contrôle des eaux souterraines, dans le RPRT.

7. C'est le cas de l'eau souterraine, notamment.

taires et la nature des activités exercées sur le terrain⁸. Dans tous les cas où les valeurs limites interviennent, l'usage auquel est destiné le terrain est également un paramètre clé et c'est notamment sous ce rapport que les effets de la Loi 72 interagissent avec l'urbanisme.

Quant aux intervenants, ils comprennent le ministre de l'Environnement (par ses pouvoirs d'ordonnance et d'approbation des plans de réhabilitation), le pollueur (pouvant être tenu à la caractérisation ou à la réhabilitation, mais paradoxalement moins exposé que la victime de la pollution), le gardien du terrain (la victime, le plus souvent, elle aussi exposée à l'obligation de caractériser ou de réhabiliter le terrain, mais aussi d'aviser son voisin ou le ministre), l'exploitant d'une activité désignée (obligations possibles analogues), l'utilisateur futur d'un terrain (*ibid.*), celui qui le réhabilite volontairement (*ibid.*), l'expert inscrit (fonctions précises d'attestation) et la municipalité (tenue d'un registre, délivrance restreinte de permis).

Beaucoup de joueurs, de rôles, de contextes mais où, comme nous le verrons, les municipalités ne seront que des intervenants externes, n'entrant en scène qu'après la mise en branle de l'un ou l'autre des processus prévus, et sans être prévenues. Pourtant, en s'arrimant aux usages et en restreignant tout projet de construction ou de lotissement en cas de contamination, cette loi touche de près la planification urbaine.

3. Historique

L'arsenal mis en place par la Loi 72 tire son origine de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, publiée en 1998 par le ministère de l'Environnement⁹. Le chapitre 11 de cette politique annonçait déjà un ambitieux programme législatif et réglementaire dont l'essentiel est concrétisé aujourd'hui par la loi nouvelle. Cette politique ne concernait les municipalités que sous un seul aspect, et prohibitif, celui de s'abstenir d'autoriser un projet de redéveloppement d'un terrain contaminé s'il n'avait pas reçu l'aval du ministère de l'Environnement. Évidemment, les règles du droit

8. La nature des activités n'est toutefois pas pertinente dans le cas d'une réhabilitation volontaire.

9. Ministère de l'Environnement, *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, nouvelle édition. Collection: terrains contaminés, Les Publications du Québec, ISBN 2-551-18114-3.

administratif ne permettaient pas cette ingérence de l'État dans le processus d'autorisation prévu à la L.A.U.¹⁰. La Loi 72 est venue pallier cette lacune.

La politique de 1998 comprenait deux volets, l'un préventif, l'autre curatif. Le volet préventif visait la protection des sols contre la contamination et ce, de deux manières: par une caractérisation initiale des sols avant d'autoriser une activité industrielle ou commerciale susceptible de le contaminer (afin de déceler une contamination attribuable à cette activité) et l'instauration de programmes de contrôle de l'eau souterraine pour ces mêmes activités. Le volet curatif se divisait en trois voies prioritaires, à savoir les terrains sujets à un redéveloppement, ceux à impact manifeste sur l'environnement et ceux où s'exerçait une activité susceptible de contaminer le sol¹¹. La réhabilitation volontaire n'était pas vraiment abordée, si ce n'est par le biais de la grille de gestion des sols contaminés. La politique comprenait une annexe où étaient énumérées des activités industrielles et commerciales assujetties au contrôle de l'eau souterraine ou encore celles pour lesquelles une réhabilitation à moyen terme serait exigée. Une autre annexe donnait les valeurs limites acceptables pour de grandes catégories d'usage des sols, les fameux critères de contamination «A», «B» et «C».

Pour permettre sa mise en œuvre, une série de mesures législatives et réglementaires étaient prévues¹², lesquelles se sont mises en place par étapes, d'abord par une modification au *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*¹³ relativement aux lieux d'enfouissement et à certains lieux de traitement de sols contaminés, ensuite par l'adoption du *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*¹⁴ et, à présent, par la Loi 72.

Dans l'intervalle, cependant, la politique a été appliquée par le ministère de l'Environnement et la plupart des intervenants aux prises avec des sols contaminés comme si les mesures qu'elle préconisait avaient force de loi. Il faut dire que la politique misait sur un levier particulièrement efficace, une loi implacable, celle du marché¹⁵. Sous

10. *Vic Restaurant Inc. c. City of Montreal*, [1959] R.C.S. 58.

11. Respectivement les sections 6.2, 6.3 et 6.4 de la politique de 1998.

12. Section 11 de la politique de 1998.

13. R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 9.

14. D. 843-2001, G.O. 11 juillet 2001, modifié par Avis, (2001) G.O. 1, 1294; Décret 1553-2001, G.O. 9 janvier 2002.

15. La politique de 1998 fait explicitement allusion à la «dynamique du marché», p. 11.

l'influence des institutions financières, principalement, mais aussi ce qui a déjà été qualifié d'«activisme» des fonctionnaires de l'État¹⁶, ce qui n'était qu'une exigence administrative s'est peu à peu imposé comme une règle incontournable, au point d'être pris en considération par les tribunaux, à tout le moins comme un usage reconnu dans de nombreuses décisions, notamment dans des recours civils.

4. Aperçu des mécanismes de la Loi 72

Les mécanismes de la Loi 72 combinent ceux de la politique de 1998 et ceux de la «Loi du pollueur-payeur» de 1990. Les obligations qu'elle impose naissent soit de la loi seule, soit par l'effet d'une ordonnance du ministre de l'Environnement. Fondamentalement, les obligations consistent en une caractérisation d'un terrain, l'élaboration et l'exécution d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre, la communication d'information sous forme d'avis aux tiers et de dépôt de documents et le contrôle, par le biais d'experts désignés et des programmes de suivi imposés.

La caractérisation d'un terrain n'est pas sujette exactement aux mêmes règles, selon qu'elle découle d'une disposition de la nouvelle section IV.2.1, c. I, L.Q.E., ou selon qu'elle découle plus généralement de toute disposition de la L.Q.E. ou de sa réglementation. Une étude de caractérisation ainsi réalisée en vertu de la L.Q.E. entraînera automatiquement l'inscription au registre foncier d'un avis de contamination, sitôt qu'elle révélera la présence d'une contamination excédant les valeurs limites réglementaires¹⁷. De plus, elle entraînera dans certaines circonstances la transmission d'un avis au ministre de l'Environnement et au propriétaire du fonds voisin¹⁸. Ce sont là les règles générales touchant les études de caractérisation, mais qui auront toutes deux un impact sur les municipalités.

Si, par ailleurs et de façon plus particulière, elle est réalisée en vertu de la nouvelle section IV.2.1, elle devra aussi faire l'objet d'une attestation d'expert¹⁹. Une telle caractérisation peut être exigée par voie d'ordonnance, ou dans deux cas précis: après la cessation d'une

16. C'est l'expression qu'avait utilisée le Bureau de révision de l'évaluation foncière dans l'affaire *Gaz métropolitain inc. c. Ville LaSalle*, [1988-89] B.R.E.F. 238, p. 332.

17. Art. 31.68 L.Q.E.

18. Cet avis n'est pas nécessairement tributaire d'une étude de caractérisation pour être requis, cependant.

19. Art. 31.67 L.Q.E.

activité industrielle ou commerciale désignée par règlement²⁰, ou lors d'un changement d'utilisation d'un terrain où l'on a exercé une telle activité²¹.

La mesure la plus sérieuse découlant de la Loi 72 est l'élaboration et l'exécution d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre. Sauf par ordonnance du ministre, un plan de réhabilitation ne peut être exigé que s'il se trouve, dans le terrain, des contaminants en excès des valeurs limites réglementaires²². Autrement, le plan de réhabilitation est exigé dans des cas analogues à ceux qui imposent l'étude de caractérisation, auxquels s'ajoute le cas de la réhabilitation volontaire avec maintien en place des contaminants²³.

Il y a deux niveaux de valeurs réglementaires, lesquelles correspondent aux critères «B» et «C» de la politique et s'appliquant en fonction du zonage municipal, un zonage exprimé dans la réglementation en termes exclusifs²⁴. Le plan de réhabilitation peut viser deux objectifs, soit l'enlèvement de tous les contaminants en excès des valeurs limites réglementaires, soit le maintien des contaminants et l'application de restrictions d'utilisation²⁵.

Un plan de réhabilitation approuvé aura deux effets. D'une part, bien sûr, celui qui était tenu à son élaboration devra l'exécuter, exécution qui devra être attestée par un expert désigné lorsque les travaux auront été complétés²⁶. D'autre part, il liera la municipalité qui ne pourra délivrer de permis de construction ou de lotissement pour ce terrain que si un tel expert atteste de la compatibilité du projet avec le plan de réhabilitation²⁷. Compte tenu que les municipalités ne recevront pas automatiquement copie des plans approuvés et que rien dans la loi ne prévoit qu'elles en soient informées, on peut s'attendre à quelques difficultés de suivi à ce sujet.

La transparence est un aspect fondamental de la Loi 72. Cette transparence est assurée de plusieurs façons, mais le mécanisme le plus important est incontestablement le mécanisme d'inscription au registre foncier, pour quatre types d'avis. Outre le fait qu'il rend

20. Art. 31.51 L.Q.E.

21. Art. 31.53 L.Q.E.

22. Art. 31.43 L.Q.E.

23. Art. 31.57 L.Q.E.

24. Art. 1 du RPRT.

25. Art. 31.45 L.Q.E.

26. Art. 31.48 L.Q.E.

27. Art. 31.68, al. 2 L.Q.E.

publics l'état d'un terrain²⁸ ou les restrictions d'utilisation qui y sont imposées²⁹, ce mécanisme est à la base de la tenue d'une liste municipale des terrains contaminés³⁰. De plus, les avis inscrits au registre foncier devront également être transmis au ministre de l'Environnement et les renseignements contenus auront un caractère public³¹.

Les avis au voisin (et au ministre) constituent une autre application du principe de transparence. Si un gardien de terrain est informé de la présence de contaminants en excès des valeurs réglementaires à la limite de sa propriété, il doit prévenir son voisin sans délai. Ces contaminants doivent provenir d'une activité régie qui s'est exercée sur le terrain. Copie de l'avis doit être transmise au ministre. Un avis au ministre est également requis s'y a risque sérieux de migration de ces contaminants vers le terrain voisin, et le propriétaire de ce dernier doit être également avisé si la migration risque de compromettre un usage de l'eau³².

Enfin, autre manifestation de la transparence, changer l'utilisation d'un terrain où s'est exercée une activité désignée par règlement entraîne une consultation du public si l'on prévoit laisser en place des contaminants en excès des valeurs réglementaires³³.

La Loi 72 contient enfin des dispositions imposant deux formes d'auto-contrôle. La première vise l'état de l'eau souterraine. La seconde est un auto-contrôle administratif, par l'entremise des experts inscrits sur la liste préparée par le ministre. Le contrôle de l'eau souterraine, une exigence du volet protection de la politique de 1998, est imposé par voie réglementaire aux exploitants de certaines catégories d'établissements industriels ou commerciaux³⁴, lorsqu'un ouvrage de captage d'eau pour consommation humaine se trouve à moins d'un kilomètre en aval hydraulique. Pour les établissements existants, l'obligation naîtra le 27 septembre 2003, mais le programme de contrôle devra avoir été transmis au ministre avant cette date³⁵. Par ailleurs, l'absence de risque d'affecter la qualité des eaux entraîne une dispense de ce contrôle³⁶.

28. Art. 31.44 L.Q.E.

29. Art. 31.47 L.Q.E.

30. Art. 31.68 L.Q.E.

31. Art. 31.58 L.Q.E.

32. Art. 31.52 L.Q.E.

33. Art. 31.55, al. 2, L.Q.E.

34. Annexe IV du RPRT.

35. Art. 12 du RPRT.

36. Art. 4, al. 3 du RPRT.

Le mécanisme de contrôle le plus inusité de la Loi 72 est celui des «experts». Rôle controversé, si l'on s'en remet aux débats qui ont entouré l'élaboration de ce concept, ils interviendront à quatre stades, qui n'ont pas tous la même incidence, mais dont un au moins touchera directement les municipalités en matière d'urbanisme. Ces experts ont exclusivement un rôle d'attestation. L'attestation la moins critique est celle qui vise le résumé de l'étude de caractérisation qui doit accompagner l'avis inscrit au registre foncier³⁷. À l'autre extrémité, l'attestation de compatibilité d'un projet de construction ou de lotissement avec un plan de réhabilitation approuvé par le ministre de l'Environnement est certes la plus critique pour les municipalités³⁸. Les autres cas où l'attestation est requise sont les études de caractérisation exigées en vertu de la section IV.2.1, c. I, L.Q.E.³⁹ et la conformité des travaux de réhabilitation au plan approuvé par le ministre de l'Environnement⁴⁰.

5. Les liens entre la Loi 72 et l'urbanisme

La Loi 72 touche directement l'urbanisme. Elle modifie même deux dispositions de la L.A.U., à savoir les articles 120 et 121. Ce n'est pas la première fois que le législateur lie les questions d'urbanisme et d'environnement. L'application de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*⁴¹ en est un bel exemple. Toutefois, le mécanisme employé par le législateur est très différent. Dans le cas des rives, du littoral et des plaines inondables, la politique est établie comme un cadre qui s'impose généralement aux municipalités par le biais du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté⁴². Dans le cas des terrains contaminés, le mécanisme interfère avec une réglementation d'urbanisme et des pouvoirs administratifs municipaux déjà en place.

5.1 La modification aux articles 120 et 121 L.A.U.

Ces articles de la L.A.U. qui, comme on le sait, constituent l'exercice, par le fonctionnaire municipal désigné, d'un pouvoir lié ne permettaient pas la mise en œuvre de l'une des dispositions de la

37. Art. 31.58, al. 2, par. 3 L.Q.E.

38. Art. 121 L.A.U.

39. Art. 31.67 L.Q.E.

40. Art. 31.48 L.Q.E.

41. Décret 103-96, G.O.Q. 7 février 1996 [Q-2, r. 17.1].

42. Voir art. 5, 6, 53.13, 113 (16^o), 115 (4^o) et 165.2 L.A.U.

politique de 1998 concernant les projets de redéveloppement de sites contaminés. Selon la politique, un «profil environnemental» du terrain devait être dressé par le promoteur et transmis à la municipalité, laquelle ne pouvait alors délivrer de permis de construction qu'après avoir reçu l'aval du ministère de l'Environnement. Bien que cette procédure ait été appliquée sur une base volontaire dans bien des projets de redéveloppement, notamment ceux admissibles au programme Revi-Sol du ministère de l'Environnement⁴³, elle n'était pas permise par la loi et un promoteur aurait pu contraindre une municipalité à lui délivrer son permis si, par ailleurs, son projet était conforme à la réglementation municipale.

À présent, une nouvelle condition s'ajoute à la délivrance du permis de construction ou de lotissement, par l'ajout des paragraphes suivants, respectivement aux articles 120 et 121 L.A.U.:

En outre, dans le cas où le terrain visé par la demande de permis de construction est inscrit sur la liste des terrains contaminés constituée par la municipalité en application de l'article 31.68 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (c. Q-2) et fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre de l'Environnement en vertu de la section IV.2.1 du chapitre I de cette Loi, le permis ne peut être délivré que si la demande est accompagnée d'une attestation d'un expert visé à l'article 31.65 de la loi précitée établissant que le projet pour lequel le permis est demandé est compatible avec les dispositions du plan de réhabilitation mentionné ci-dessus.

En outre, dans le cas où le terrain visé par la demande de permis de lotissement est inscrit sur la liste des terrains contaminés constituée par la municipalité en application de l'article 31.68 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (c. Q-2) et fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre de l'Environnement en vertu de la section IV.2.1 du chapitre I de cette loi, le permis ne peut être délivré que si la demande est accompagnée d'une attestation d'un expert visé à l'article 31.65 de la Loi précitée établissant que l'opération projetée est compatible avec les dispositions du plan de réhabilitation mentionné ci-dessus.

43. *Programme de réhabilitation des terrains contaminés en milieu urbain (Revi-sols), villes de Montréal et Québec*, Québec, ministère de l'Environnement 2001, ISBN 2-550-37887-3; *Programme de réhabilitation des terrains contaminés en milieu urbain (autres municipalités que Montréal et Québec)*, Québec, ministère de l'Environnement 2000, ISBN 2-550-36089-3.

Il y a deux préalables à l'application de ces dispositions: 1) le terrain doit être inscrit sur la liste des terrains contaminés *et* 2) il doit faire l'objet d'un plan de réhabilitation *approuvé* par le ministre de l'Environnement. La tenue de la liste des terrains contaminés est la responsabilité de la municipalité⁴⁴ et se fait à partir des avis de contamination et de décontamination que reçoit la municipalité et que le ministre lui transmet⁴⁵. Par contre, rien dans la L.Q.E. ne prévoit d'aviser une municipalité de l'approbation, ni même de l'imposition de soumettre, un plan de réhabilitation si ce n'est par l'avis de restriction d'utilisation qui peut découler, dans certains cas, d'un plan de réhabilitation approuvé⁴⁶.

5.2 *Les valeurs limites réglementaires*

L'autre lien entre la Loi 72 et l'urbanisme se trouve dans les valeurs limites de contamination établies par règlement. Celles-ci sont en effet de deux ordres: d'abord, on trouve des valeurs d'application universelle, lesquelles correspondent au critère «B» de la politique de 1998, soit le niveau de contamination intermédiaire prévu dans la politique⁴⁷. Il existe toutefois un autre groupe de valeurs, plus élevées, correspondant au critère «C» de la politique, qui n'interviennent qu'en fonction de certains usages autorisés par la réglementation municipale d'urbanisme. Il s'agit de terrains où ne sont autorisés que des usages industriels, commerciaux ou institutionnels, mais à l'exclusion de ceux où se trouvent certains établissements à vocation scolaire, sociale ou carcérale, ou les établissements de soins de santé. Les assiettes de rue et autres terrains analogues entrent aussi dans cette catégorie⁴⁸.

On voit donc que l'état des sols influencera le développement, la construction et le lotissement sur le territoire des municipalités et c'est le ministre de l'Environnement qui encadrera ces projets par l'approbation des plans de réhabilitation, quoi qu'en dise la municipalité. La loi ne prévoit pas que celle-ci puisse intervenir au stade de l'approbation d'un plan de réhabilitation. Cette situation est fort différente des cas de contraintes liées au régime des eaux ou à la

44. Art. 31.68 L.Q.E.

45. Art. 31.44, 31.47, 31.58 et 31.59 L.Q.E.

46. Art. 31.47 L.Q.E.

47. Ce sont les valeurs de l'annexe I du RPRT.

48. Art. 1 du RPRT (attention à la définition de «chaussée»).

stabilité des sols (glissements de terrain). Ces contraintes peuvent être facilement cartographiées, elles le sont le plus souvent dans le schéma d'aménagement et elles sont le plus souvent groupées en fonction des particularités physiques naturelles du milieu.

6. La Loi 72 et les municipalités

Bien qu'elle interfère avec la planification d'urbanisme, la Loi 72 ne laisse que peu de place aux municipalités. En fait, les seuls cas où les municipalités sont visées par la Loi 72 sont ceux où des obligations leur sont dévolues. Comme on l'a vu précédemment, elles ont d'abord l'obligation de tenir une liste des terrains contaminés à partir des avis inscrits au registre foncier et reçus du ministre. Ensuite, leurs fonctionnaires sont liés par l'avis d'un expert relativement au plan de réhabilitation approuvé par le ministre et au projet qui y est associé, au moment de délivrer un permis de construction ou de lotissement. Enfin, et c'est là une conséquence majeure, les municipalités sont tout aussi visées par les dispositions de la Loi 72 imposant la réhabilitation des terrains que les promoteurs privés, puisque la loi vise expressément les municipalités dans toutes ses dispositions.

La notion de gardien de terrain introduite par la Loi 72 a pour effet de faire disparaître dans bien des cas la notion de «sites orphelins». En effet, dès qu'une municipalité assumera la garde d'un tel site, lors même qu'elle n'en est pas propriétaire, elle deviendra sujette aux ordonnances du ministre de l'Environnement, à moins qu'elle ne puisse faire valoir, comme tout autre gardien visé, l'une des exceptions prévues.

En résumé, les municipalités, à l'égard des terrains contaminés dont elles ont la garde, ont les mêmes obligations et sont exposées au même pouvoir d'ordonnance que tout autre gardien et, en plus, ce sont elles qui vont appliquer les mesures destinées à permettre la construction et le lotissement sur les terrains contaminés en voie de réhabilitation. Cette obligation naît d'abord par la réception des avis prévus par la loi. Il n'y a, sur ce plan, aucun élément qui permette aux municipalités d'appliquer une quelconque mesure à moyen terme ou long terme, au contraire de celles qui caractérisent la planification en matière d'urbanisme.

6.1 *Le détail des mesures prévues*

Afin de mieux comprendre les implications de toutes ces mesures, entrons maintenant dans les détails de ces dernières, dans une perspective municipale. D'abord, voyons les deux outils fondamentaux de la Loi 72 et leurs incidences en matière municipale.

6.1.1 *Les avis et le plan*

La Loi 72 prévoit quatre types d'avis à inscrire au registre foncier. Ces avis sont le seul mécanisme juridique prévu pour informer les municipalités de l'état de leur sol, en relation avec l'application de la loi nouvelle. Les quatre avis prévus sont les suivants:

- avis de contamination;
- avis de décontamination;
- avis de restriction d'utilisation;
- avis de modification de restriction d'utilisation.

L'avis de contamination s'impose dès qu'une étude de caractérisation réalisée en vertu de la loi nouvelle révèle dans un terrain des contaminants dont la concentration excède les valeurs limites fixées par règlement, ou encore si le ministre ordonne qu'on lui soumette un plan de réhabilitation. Aucune limite n'a été fixée pour l'eau de surface ou l'eau souterraine, de sorte que l'avis de contamination n'est applicable qu'aux concentrations de contaminants dans les sols. Il y a lieu de noter ici que c'est la personne qui a fait réaliser l'étude de caractérisation qui doit inscrire l'avis au registre foncier et cette personne n'est pas nécessairement le gardien ou le propriétaire du terrain en cause⁴⁹. Si, à la suite de travaux de décontamination, la concentration de contaminants est ramenée sous les valeurs limites, on inscrit cette fois un avis de décontamination, plutôt que de faire radier l'avis de contamination. Le second avis se superpose au premier plutôt que de le remplacer⁵⁰.

49. Par exemple, dans le cas d'un changement d'utilisation, c'est celui qui projette ce changement qui est tenu à l'étude de caractérisation.

50. Art. 31.59 L.Q.E.

Ces avis sont communiqués à la municipalité par le ministre de l'Environnement. Ils le seront au fur et à mesure que des terrains, sur le territoire de la municipalité, tomberont sous le régime de la Loi 72 et cela, sans que la municipalité soit impliquée dans le processus aboutissant à leur inscription. La carte de la municipalité, sous l'angle des contraintes liées à la contamination des sols, évoluera donc d'une manière erratique, au gré des inscriptions, parallèlement à toute planification qu'une municipalité aurait pu faire à partir de données à sa disposition sur l'état de ses sols.

Les avis de restriction d'utilisation et de modification de restriction d'utilisation découlent du projet de maintenir dans le sol des contaminants en excès des normes réglementaires, à la suite de l'approbation d'un plan de réhabilitation par le ministre ou d'une modification au plan⁵¹. Ces avis ne renseignent que partiellement les municipalités sur les plans approuvés, car aucun avis n'est inscrit à la suite de l'approbation d'un plan qui prévoit l'enlèvement des contaminants.

Le plan de réhabilitation est le mécanisme fondamental institué par la Loi 72. C'est par lui qu'est atteint l'objectif de réhabilitation recherché par le législateur. Cette obligation peut naître de diverses manières:

- par ordonnance du ministre;
- par l'effet de la loi;
 - lors d'une réhabilitation entreprise volontairement si on laisse en place des contaminants en excès des valeurs limites réglementaires;
 - si une étude de caractérisation révèle la présence de contaminants en excès des valeurs limites réglementaires;
 - lors de la cessation d'une activité régie;
 - lors du changement d'utilisation d'un terrain où s'est exercée une telle activité.

51. Art. 31.47 L.Q.E.

L'obligation de soumettre un plan pour approbation et de l'exécuter ne s'impose pas aux mêmes personnes selon la manière dont naît l'obligation. Si elle naît d'une ordonnance⁵², elle visera soit le pollueur, soit le gardien du terrain, à la différence que l'ancien pollueur (c'est-à-dire celui qui aura pollué le terrain avant l'entrée en vigueur de la Loi 72, le 1^{er} mars 2003) sera exposé, mais non l'ancien gardien. Toutefois, depuis le 1^{er} mars 2003, tout gardien entre les mains de qui le terrain sera passé devient exposé à une ordonnance. La loi accorde toutefois au gardien quelques moyens d'éviter l'ordonnance mais le pollueur, lui, n'y a pas droit. L'obligation qui naît d'une réhabilitation volontaire repose sur la personne qui effectue la réhabilitation⁵³. Celle qui naît d'un changement d'utilisation s'impose à celui qui procède à ce changement⁵⁴. Enfin, celle qui découle de la cessation d'activités doit être acquittée par la personne qui l'exerçait⁵⁵.

On remarque qu'il n'est nulle part prévu que ce soit le propriétaire qui doit soumettre et exécuter le plan. Chacune de ces personnes peut être propriétaire du terrain en cause, mais ce n'est pas à ce titre qu'elles sont tenues au plan. Pour cette raison, le plan est notifié au propriétaire par le ministre pour lui permettre de faire des observations. Un propriétaire ne peut s'opposer à l'exécution d'un plan approuvé, s'il en est le gardien⁵⁶, quoiqu'il puisse faire des observations au ministre avant son approbation et refuser d'éventuelles restrictions d'utilisation⁵⁷. Par ailleurs, la loi ne prévoit aucune notification du plan à la municipalité, pas même de l'ordonnance dans les cas où le plan est exigé par ordonnance. C'est une copie de l'avis de contamination dont l'inscription est requise avec l'ordonnance qui est transmise à la municipalité et cet avis ne se distingue pas de ceux qui sont inscrits à la suite de la réalisation d'une simple étude de caractérisation.

Le plan peut comprendre le maintien en place des contaminants en excès des valeurs limites réglementaires. Mais dans ce cas, la personne qui le soumet doit fournir une étude des risques toxicologiques et écotoxicologiques et des impacts sur l'eau souterraine. De plus, on doit indiquer quelles sont les restrictions qui seront imposées

52. Art. 31.43 L.Q.E.

53. Art. 31.57 L.Q.E.

54. Art. 31.53 L.Q.E.

55. Art. 31.51 L.Q.E.

56. Art. 31.63 L.Q.E.

57. Art. 31.46 L.Q.E.

à l'utilisation, étant donné le maintien en place des contaminants⁵⁸. Le ministre peut exiger tout autre document ou étude⁵⁹. Si le ministre approuve ce plan, alors un avis de restriction d'utilisation devra aussitôt être inscrit au registre foncier⁶⁰, même si l'exécution du plan n'est pas encore complétée. La municipalité, en recevant copie de l'avis de restriction d'utilisation, est indirectement informée de l'existence du plan.

6.1.2 Les facteurs déclencheurs

Pour que les mécanismes qui précèdent s'appliquent, des conditions doivent être réunies. À l'exception de l'ordonnance, il faut nécessairement dans tous les cas un dépassement des valeurs limites fixées par règlement, dont on a vu qu'elles existent pour le sol, mais non pour l'eau. De plus, ces valeurs s'appliquent en fonction du zonage. En ce qui concerne la caractérisation et la réhabilitation découlant de la cessation d'activité ou d'un changement d'utilisation, l'activité qui s'est exercée sur le terrain doit en plus faire partie d'une catégorie désignée par règlement, qui ne peut être qu'industrielle ou commerciale⁶¹.

L'interaction entre les valeurs limites réglementaires et le zonage mérite un examen attentif. Voici la disposition réglementaire:

Sont applicables, pour les fins des articles 31.43, 31.45, 31.49, 31.51, 31.52, 31.54, 31.55, 31.57, 31.58 et 31.59 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2), les valeurs limites fixées à l'annexe I relativement aux contaminants qui y sont énumérés, réserve faite des dispositions qui suivent.

S'il s'agit de terrains mentionnés ci-après, les valeurs limites applicables, pour les fins des mêmes articles, sont celles indiquées à l'annexe II:

1° terrains où ne sont autorisés, en vertu d'une réglementation municipale de zonage, que des usages industriels, commerciaux ou institutionnels, à l'exclusion de terrains où sont aménagés des établissements d'enseignement pri-

58. Art. 31.46 L.Q.E.

59. Art. 31.61 L.Q.E.

60. Art. 31.47 L.Q.E.

61. Ces activités sont énumérées à l'annexe III du RPRT.

mairie ou secondaire, des centres de la petite enfance, des garderies, des centres hospitaliers, des centres d'hébergement et de soins de longue durée, des centres de réadaptation, des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse ou des établissements de détention;

2° terrains constituant, ou destinés à constituer, l'assiette d'une chaussée ou d'un trottoir en bordure de celle-ci, d'une piste cyclable ou d'un parc municipal, à l'exclusion des aires de jeu pour lesquelles demeurent applicables, sur une épaisseur d'au moins un mètre, les valeurs limites fixées à l'annexe I. Le terme «chaussée» a le sens qui lui est donné à l'article 4 du *Code de la sécurité routière* (L.R.Q., c. C-24.2).

En outre, lorsqu'un contaminant mentionné dans la partie I (métaux et métalloïdes) de l'annexe I ou II est présent dans un terrain en concentration supérieure à la valeur limite fixée à cette annexe et qu'il n'origine pas d'une activité humaine, cette concentration constitue, pour les fins des articles 31.51, 31.52, 31.54, 31.55, 31.57, 31.58 et 31.59 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la valeur limite applicable pour ce contaminant.

On a donc ici trois niveaux possibles de valeurs limites. La règle générale est exprimée au premier alinéa et ce sont les valeurs de l'annexe I, valeurs qui correspondent au critère «B» de la politique de 1998. Par exception, au deuxième alinéa, on prévoit des valeurs plus élevées, celles de l'annexe II, correspondant au critère «C» de la politique. Ces annexes, tel que mentionné plus haut, ne visent que le sol, et non l'eau. Enfin, lorsque les valeurs qu'on pourrait qualifier de «naturelles» dans le terrain excèdent celles des annexes I ou II selon le cas pour les métaux ou métalloïdes, alors ces valeurs deviennent les valeurs limites réglementaires, mais pour une partie seulement des dispositions mettant en cause des valeurs limites. Ainsi, elles ne s'appliquent pas aux articles 31.43 ou 31.45, soit au pouvoir d'ordonnance et aux conséquences de maintenir en place les contaminants, ce qui fait renaître les valeurs des annexes I et II. La conséquence est la suivante: le dépassement du niveau naturel peut faire naître l'obligation de soumettre un plan de réhabilitation et d'inscrire un avis de contamination, mais pour être dispensé des restrictions d'utilisation⁶², il faut ramener la contamination à un niveau inférieur

62. Art. 31.45 L.Q.E.

au niveau naturel. On peut aussi se demander si des substances naturellement présentes dans un sol peuvent être assimilées à des contaminants au sens de la L.Q.E.

L'application des valeurs limites des annexes I ou II dépend de l'usage du terrain et l'article 1 du Règlement juxtapose deux aspects de l'usage. Il y a l'usage autorisé et il y a l'usage réel. L'usage autorisé par la réglementation municipale est la source de l'exception à la règle générale imposant les valeurs de l'annexe I, mais l'usage réel sur le terrain est la source du retour à la règle générale lorsqu'il s'agit d'un établissement scolaire, de santé ou de services sociaux, etc. Il y a lieu de remarquer que, pour les fins de l'application de l'annexe II, les usages autorisés doivent être *seulement* industriels, commerciaux ou institutionnels. Or, le plus souvent, les règlements municipaux de zonage autorisent certains usages sur l'ensemble du territoire municipal, par exemple les usages d'utilité publique, les parcs, etc.

Cette interaction entre le zonage et les valeurs limites conditionne donc l'application de toutes les mesures prévues dans la Loi 72, à l'exception d'une ordonnance fondée sur le risque associé à des contaminants plutôt que sur le dépassement de valeurs limites, mais uniquement dans ce cas pour les contaminants ne faisant pas l'objet d'une valeur fixée par règlement, ce qui est somme toute restreint.

L'autre facteur déclencheur est la nature de l'activité qui a cours, qui a eu cours, ou qui aura cours sur le terrain. En effet, en ce qui concerne l'obligation qui naît de la cessation d'activité, il doit s'agir d'une activité industrielle ou commerciale désignée par règlement (donc énumérée à l'annexe III du Règlement). Pour ce qui est du changement d'utilisation, le mécanisme est plus complexe. Une telle activité régie doit s'être exercée sur le terrain, mais il peut s'agir d'une activité qui n'a plus cours. Par ailleurs, la nouvelle activité n'a pas à être une activité régie. Voici comment la loi définit un changement d'utilisation:

Constitue un changement d'utilisation d'un terrain au sens du présent article le fait d'y exercer une activité différente de celle qui était exercée antérieurement, qu'il s'agisse d'une nouvelle activité industrielle ou commerciale appartenant à l'une des catégories désignées par règlement du gouvernement ou de toute autre activité, notamment de nature industrielle, commerciale, institutionnelle, agricole ou résidentielle.

D'abord, remarquons qu'il s'agit ici d'un changement d'«utilisation» et non d'«usage». Une modification de zonage ne semble donc pas visée ici. D'autre part, l'activité nouvelle doit être différente de celle qui était exercée antérieurement, mais cette nouvelle activité n'a pas à être une activité régie, c'est-à-dire désignée par règlement. La disposition semble suffisamment large pour inclure toute nouvelle activité.

Lorsqu'il est dit que cette activité doit être différente de celle qui s'exerçait antérieurement, deux problèmes d'interprétation se posent. D'abord, quel est le degré de différence qui fera en sorte que l'activité sera «nouvelle»? La disposition ne fixe aucune balise. Par ailleurs, les mots «activité différente de celle qui était exercée antérieurement» visent-ils ce qui est la base de la disposition, à savoir l'activité désignée par règlement qui avait été exercée sur ce terrain et qui fait naître l'obligation? Visent-ils plus largement le passage de toute activité à une autre, du moment que, par le passé, peut-être des décennies auparavant, une activité désignée par règlement s'y est exercée? Dans ce dernier cas, la disposition trouverait application à chaque changement d'utilisation futur.

La combinaison de ces dispositions entraîne des effets variables:

Premier cas

Une activité industrielle régie s'exerce par droits acquis sur un terrain où sont désormais autorisés des usages mixtes commerciaux et résidentiels. L'exploitant cesse l'activité. Il aura six mois pour procéder à une étude de caractérisation et si cette étude révèle des contaminants en excès des valeurs limites de l'annexe I, il devra inscrire un avis de contamination au registre foncier et soumettre au ministre un plan de réhabilitation. Si le plan ne prévoit pas le rabattement des contaminants sous les valeurs limites et s'il est approuvé, il y aura restriction d'utilisation et un avis à cet effet devra être inscrit au registre foncier. Si, par la suite, un tiers veut redévelopper ce terrain, rien n'exclura *a priori* l'application de la disposition exigeant une nouvelle caractérisation, un nouveau plan de réhabilitation et de nouvelles restrictions d'utilisation et de nouveaux avis à inscrire.

Second cas

Un promoteur réhabilite volontairement le terrain d'un bâtiment résidentiel situé en zone exclusive commerciale mais protégé

par droits acquis et veut lotir une partie vacante du même terrain. Il veut éviter d'avoir à soumettre un plan de réhabilitation. Doit-il respecter les valeurs limites de l'annexe I du Règlement ou celles, plus élevées, de l'annexe II? Puisque c'est le zonage qui détermine les valeurs applicables, en règle générale, et comme les bâtiments résidentiels ne font pas partie des exclusions empêchant d'appliquer les valeurs les plus élevées, il devrait pouvoir laisser en place les contaminants même s'ils excèdent les valeurs de l'annexe I, du moment qu'ils n'excèdent pas celles de l'annexe II (ce qui entraîne l'étrange résultat qu'un établissement carcéral devrait faire l'objet d'une décontamination jusqu'aux valeurs de l'annexe I, tandis que pour un bâtiment résidentiel, dans ces mêmes circonstances, on peut s'en tenir à l'annexe II).

6.2 *Le plan d'urbanisme et la réhabilitation des terrains*

Préoccupation à peu près inexistante il y a à peine deux décennies, la contamination des sols est aujourd'hui une considération quasi incontournable des projets de construction ou de redéveloppement de sites. Toutefois, il s'agit d'une contrainte d'un type particulier qui pose quelques difficultés en matière d'urbanisme. Lorsqu'on examine les dispositions de la L.A.U. relatives aux zones à contraintes, on se rend compte qu'il s'agit de phénomènes essentiellement naturels, associés à la topographie, à l'hydrologie ou à la géomorphologie des lieux. Cela est éloquemment illustré par le paragraphe 16° du second alinéa de l'article 113, qui habilite le conseil municipal, par règlement, à:

16° régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables; prévoir, à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour un usage du sol, une construction ou un ouvrage qu'il précise.

La réglementation de lotissement peut tenir compte des mêmes facteurs:

115. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de lotissement pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement de lotissement peut contenir des dispositions sur un ou plusieurs des objets suivants:

[...]

4^o régir ou prohiber toutes les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables; prévoir, à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour une opération cadastrale qu'il précise;

[...]

Le fait que ces contraintes soient ainsi liées à la nature des lieux en facilite l'identification et la cartographie et, partant, leur localisation sur le plan d'urbanisme de la municipalité. De plus, les lieux où se produisent, ou encore où sont susceptibles de se produire de tels phénomènes sont généralement groupés, plutôt qu'éparpillés çà et là sur le territoire municipal. L'exemple le plus patent est la cartographie des zones d'inondation. Les sols contaminés, eux, sont d'origine anthropique et associés à des usages très diversifiés du sol, s'étendant sur diverses époques, ou divers secteurs de la municipalité, et souvent très ponctuels, comme les stations-service par exemple. La cartographie des sols contaminés prend rapidement des allures de mosaïque.

Réglementer les terrains contaminés en vertu des règles générales prévues dans la L.A.U. est problématique également parce que ces dispositions n'ont manifestement pas été conçues pour en tenir compte. Dans certains cas, la contamination peut sans doute être vue

comme un «facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique», mais bien des niveaux de contamination ne constituent que de très hypothétiques dangers et n'en constituent pas moins des atteintes possibles à l'environnement pouvant exiger des interventions particulières. La principale difficulté réside toutefois dans le fait que la contamination n'est pas repérable de la même manière qu'une cote d'inondation, un risque de glissement de terrain, etc. Ce n'est souvent qu'au moment de procéder à une excavation qu'on la découvre. Elle peut aussi être inexistante aujourd'hui et apparaître demain.

La L.Q.E., dans ses nouvelles dispositions, n'apporte pas de palliatifs à cette situation. Au contraire, la liste des terrains contaminés qu'une municipalité se doit de tenir évoluera au gré des inscriptions des avis de contamination, de décontamination et de restriction d'utilisation, en marge du processus de planification d'urbanisme de la municipalité. On a vu que ce qui entraîne l'inscription des avis de contamination sont l'ordonnance du ministre, un facteur à peu près imprévisible, et la réalisation d'une étude de caractérisation en vertu de la L.Q.E., ce qui n'est guère plus prévisible. Cela n'a donc rien à voir avec les affectations du sol par zone.

Les nouvelles règles établies par la L.Q.E. peuvent présenter de réelles embûches au planificateur urbain. Ainsi, une friche industrielle ne pourra faire l'objet d'une subdivision aux fins de re-développement qu'en suivant les prescriptions de la L.Q.E., si une seule partie du «terrain» visé, au sens de la L.Q.E., tombe sous l'empire des nouvelles dispositions. Pire, cette parcelle de terrain pourra avoir fait l'objet d'une réhabilitation, par le passé, en fonction de la politique de 1998, ce qui ne la soustrait aucunement aux dispositions nouvelles.

Prenons l'exemple d'une friche où l'usage industriel est autorisé en vertu de la réglementation de zonage et qui a été réhabilitée en conséquence au critère «C» de la politique de 1998 avant l'entrée en vigueur de la Loi 72. S'il se trouve que la même zone autorise des usages autres qu'industriels, commerciaux ou institutionnels, mais sans pour autant être résidentiels, tels les usages communautaires ou d'utilité publique, alors les valeurs limites applicables seront celles de l'annexe I du RPRT, ce qui équivaut au critère «B» de la politique. Le promoteur qui voudra changer l'utilisation de cette friche, changement d'utilisation qui se définit dans la L.Q.E. comme

un simple passage d'une activité à une autre, alors la caractérisation obligatoire révélera la présence de contaminants excédant les valeurs limites applicables, l'avis de contamination devra être inscrit, le terrain devra être ajouté à la liste de terrains contaminés de la municipalité et un plan de réhabilitation sera requis. Une fois le plan approuvé, aucun permis de lotissement ou de construction ne pourra être délivré sans une attestation préalable de l'expert visé à l'article 31.65 L.Q.E.

Imaginons par ailleurs le cas d'une zone autorisant les usages résidentiels et les usages industriels et commerciaux «de prestige», sur le site d'un ancien établissement industriel. Une partie du site aurait été réhabilitée au critère «B» de la politique de 1998, là où l'on aurait ensuite construit des résidences, et une autre partie aurait été réhabilitée au critère «C», là où l'on aurait construit les installations destinées à accueillir les industries et commerces de prestige. Cette partie du site dérogerait aujourd'hui aux normes réglementaires, puisque le critère «C» (annexe II du RPRT) ne s'applique que dans les zones où on n'autorise rien d'autre que les usages industriels, commerciaux ou institutionnels. Le site demeurerait donc sujet aux mesures prévues dans la Loi 72 et tout changement d'activité (et non de zonage) dans la portion industrielle et commerciale enclencherait en principe les étapes prescrites.

Bien entendu, si la municipalité peut intervenir à l'une quelconque de ces étapes, l'arrimage est possible et le ministre peut faire en sorte que le nouveau plan de réhabilitation qu'il approuve tienne compte des projets particuliers de la municipalité, ou encore la municipalité peut ajuster sa planification d'urbanisme aux exigences ministérielles quant au plan de réhabilitation. Cependant, rien de tout cela n'est prévu, si la personne tenue à la réhabilitation est un tiers. En effet, rien dans la L.Q.E. ne confère au dossier un caractère public, si ce n'est les données relatives à la présence des contaminants dans l'environnement⁶³. En d'autres termes, sans l'accord de celui qui lui soumet un plan de réhabilitation, le ministre ne peut le transmettre à la municipalité pour commentaires (le plan ne peut être transmis qu'au propriétaire des lieux, si c'est une personne autre que celui qui soumet le plan). La municipalité ne peut être informée du plan que lorsqu'il est approuvé, soit en consultant le registre que

63. Art. 118.4 L.Q.E. et art. 23 et 24 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1.

tient le ministre en vertu de l'article 118.5 L.Q.E., soit par la transmission d'une copie de l'avis de restriction d'utilisation si le plan approuvé prévoit de telles restrictions.

Il va de soi qu'un promoteur s'aventurera le plus souvent dans un projet de redéveloppement d'une friche industrielle après avoir consulté la municipalité quant à la possibilité que son projet reçoive l'aval de cette dernière. Cependant, toute autorisation municipale relative à la construction ou au lotissement sera tributaire de l'approbation préalable du plan de réhabilitation et de l'obtention d'une attestation de compatibilité du projet au plan. En d'autres termes, le promoteur doit frapper à la porte du ministère de l'Environnement avant de frapper à celle de la municipalité pour connaître les conditions de réalisation de son projet. En effet, le ministre de l'Environnement exerce quant à son projet un pouvoir discrétionnaire, la municipalité exerçant, de son côté, un pouvoir lié. Doublement lié, puisque ce pouvoir sera conditionné en outre par la décision du ministre.

Les restrictions d'utilisation découlant d'un plan de réhabilitation approuvé, où l'on maintient en place des contaminants en excès des valeurs limites réglementaires (situation fort plausible, puisque c'est le critère «B» qui sera le critère de base)⁶⁴ et qu'il existe peu de zones consacrées exclusivement à des usages industriels, commerciaux ou institutionnels. Les usages communautaires, de service ou encore les usages d'utilité publique vont souvent de pair avec ces grandes catégories d'usage.

6.3 La Loi 106, une porte de sortie?

La municipalité fera face à deux situations quant aux sols contaminés sur son territoire. Il y aura les sites connus et les autres. Quant aux sites connus, elle pourra sans doute trouver des moyens d'en tenir compte dans sa réglementation d'urbanisme et, sur ce plan, les mécanismes possibles sont variés. D'une part, le plan de zonage peut prévoir un programme particulier d'urbanisme:

84. Un plan d'urbanisme peut comprendre:

1° les zones à rénover, à restaurer ou à protéger;

64. Annexe I du Règlement.

[...]

6° la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de programmes particuliers d'urbanisme;

[...]

85. Un plan d'urbanisme peut aussi comprendre un programme particulier d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité.

Ce programme d'urbanisme peut comprendre:

[...]

8° les programmes particuliers de réaménagement, de restauration et de démolition.

Bien que, jusqu'ici, ces programmes n'aient pas été utilisés aux fins de restauration des sols, rien dans la L.A.U. ne semble empêcher cette application.

D'autre part, dans les zones où l'état du sol est connu, la municipalité peut certes se prévaloir des dispositions de l'article 113 L.A.U. relatives aux remblais et déblais:

113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants:

[...]

12° régir ou restreindre, par zone, l'excavation du sol, le déplacement d'humus, la plantation et l'abattage d'arbres et tous travaux de déblai ou de remblai; obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres;

[...]

De la même manière, rien ne semble exclure l'application des plans d'implantation et d'intégration architecturale aux sites contaminés, lorsque ceux-ci sont connus et que la réglementation d'urbanisme y pourvoit:

145.15 Le conseil d'une municipalité dotée d'un comité consultatif d'urbanisme peut, par règlement, assujettir la délivrance de permis de construction ou de lotissement ou de certificats d'autorisation ou d'occupation à l'approbation *de plans relatifs à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains et aux travaux qui y sont reliés.*

145.16 Le règlement doit:

1° indiquer toute zone ou *catégorie* de constructions, de terrains ou *de travaux visée*;

2° déterminer les objectifs applicables à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à *l'aménagement des terrains*, ainsi que les critères permettant d'évaluer si ces objectifs sont atteints;

3° prescrire le contenu minimal des plans et exiger, notamment, qu'ils contiennent l'un ou plusieurs des éléments suivants:

a) la localisation des constructions existantes et projetées;

b) *l'état du terrain et l'aménagement qui en est projeté*;

c) l'architecture des constructions qui doivent faire l'objet de travaux de construction, de transformation, d'agrandissement ou d'addition;

d) la relation de ces constructions avec les constructions adjacentes;

4° prescrire les documents qui doivent accompagner les plans;

5° prescrire la procédure relative à la demande de permis de construction ou de lotissement ou à la demande de certificat d'autorisation ou d'occupation lorsque la délivrance de ce permis ou certificat est assujettie à l'approbation des plans. (nos italiques)

Ce sont là des mécanismes qui pourraient permettre aux municipalités, dans une certaine mesure et dans les limites des fins pouvant être légalement recherchées, de composer avec ceux des terrains contaminés situés sur son territoire qui lui sont connus. Comme l'avis de contamination inscrit au registre foncier n'entraîne pas nécessairement la soumission au ministre de l'Environnement d'un plan de réhabilitation pour approbation, une municipalité pourra prendre les devants sur réception de la copie de tels avis, en se servant de dispositions telles que celles qui ont été citées plus haut. Par contre, la situation est tout autre quant aux terrains dont la municipalité a jusqu'ici ignoré l'état et qui tombent soudainement sous l'empire de la Loi 72. Dans ces cas, la municipalité sera le plus souvent devant un fait accompli.

Dans de tels cas, deux mécanismes nouveaux, introduits dans la L.A.U. par la Loi 106⁶⁵, peuvent s'avérer intéressants. Il s'agit des «usages conditionnels» et des «projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble». Dans les deux cas, une municipalité qui aura adopté un règlement en ce sens pourra exercer un pouvoir discrétionnaire lui permettant de déroger au plan de zonage et aux règles de zonage qu'elle aura par ailleurs adoptés. On trouve les pouvoirs associés aux premiers aux nouveaux articles 145.31 et s. L.A.U. et aux seconds aux nouveaux articles 145.36 et s.

145.31 Le conseil d'une municipalité dotée d'un comité consultatif d'urbanisme peut adopter un règlement sur les usages conditionnels.

[...]

145.32 Le règlement doit:

1^o indiquer toute zone prévue par le règlement de zonage où un usage conditionnel peut être autorisé;

2^o spécifier, pour chaque zone indiquée en vertu du paragraphe 1^o, tout usage conditionnel qui peut être autorisé;

3^o prévoir la procédure relative à la demande d'autorisation d'un usage conditionnel, notamment les documents qui doivent accompagner la demande;

65. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2002, c. 37.

4^o prévoir les critères suivant lesquels est faite l'évaluation de la demande d'autorisation d'un usage conditionnel.

Le règlement peut définir des catégories d'usages conditionnels et prévoir des règles différentes selon les catégories, les zones ou les combinaisons formées d'une catégorie et d'une zone.

145.36 Le conseil d'une municipalité dotée d'un comité consultatif d'urbanisme peut adopter un règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble.

L'objet du règlement est d'habiliter le conseil à autoriser, sur demande et à certaines conditions, un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble qui déroge à l'un ou l'autre des règlements prévus au présent chapitre.

Tout projet particulier doit, pour être autorisé, respecter les objectifs du plan d'urbanisme de la municipalité.

145.37 Le règlement doit:

1^o délimiter toute partie du territoire de la municipalité où un projet particulier peut être autorisé, laquelle partie ne peut comprendre une zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique;

Le règlement peut définir des catégories de projets particuliers et prévoir des règles différentes selon les catégories, les parties de territoire ou les combinaisons formées d'une catégorie et d'une telle partie.

Dans les deux cas, la municipalité pourrait, au moment d'adopter un tel règlement, prévoir les zones ou portions de son territoire où elle soupçonne de futurs problèmes de sols contaminés (en fonction, par exemple, de l'historique de l'utilisation du territoire et de la présence d'activités susceptibles de contaminer le sol). Elle pourrait également le faire en fonction des avis de contamination déjà inscrits, mais qui n'ont pas donné lieu encore à un plan de réhabilitation. Rien dans la L.A.U. n'empêche en effet un fonctionnaire municipal de

délivrer un permis de construction ou de lotissement pour un terrain donné du seul fait qu'un avis de contamination a été inscrit au registre foncier. C'est lorsque le terrain «a fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre» que l'attestation d'un expert est requise avant de délivrer le permis. Un promoteur aurait donc, en principe, le droit de lotir son terrain tant et aussi longtemps qu'aucun plan n'aura été approuvé. Il faut retenir que l'avis de contamination ne crée pas d'obligation de soumettre un plan. Comme on l'a vu, cette obligation naît dans des circonstances précises.

De telles dispositions permettraient également de tenir compte de façon ponctuelle des mesures de restriction d'utilisation, ou encore des modalités de construction ou d'excavation appropriées au projet de réhabilitation ou aux exigences du plan approuvé par le ministre de l'Environnement, sans avoir à reconsidérer les normes applicables à l'ensemble de la zone où est situé le terrain. Ainsi, en matière de déblai et remblai dans une plaine inondable de récurrence 20 ans, en principe interdits en vertu des exigences de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* que les municipalités sont tenues d'intégrer à leur réglementation par le biais du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté, les dispositions d'exception que constituent ces deux nouvelles sections X et XI du chapitre IV, titre I, de la L.A.U. pourraient vraisemblablement permettre d'écarter l'interdiction afin d'excaver des sols contaminés. Toutefois, il restera à déterminer si la zone constitue «une zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique», comme ce peut être le cas en ce qui concerne les inondations (mais davantage les glissements de terrain), car dans ce cas la disposition d'exception serait inapplicable.

Ces dispositions sont récentes et il sera intéressant de suivre l'évolution jurisprudentielle de leur interprétation, au fur et à mesure que les municipalités se doteront de ce type de réglementation.

6.4 Autre implication pour les municipalités: la fiscalité municipale

La question des usages associés à la contamination des terrains peut poser problème aux municipalités quant aux objectifs d'utilisation du territoire qu'elles se donnent, et quant à l'homogénéité des règles applicables à l'intérieur d'une zone donnée. Sous ce rapport, les

municipalités se voient touchées comme administrations publiques chargées du contrôle de l'occupation et de l'utilisation du territoire. Mais les municipalités auront maille à partir avec les effets de la Loi 72 sous d'autres rapports, moins heureux ceux-là. D'une part, comme on l'a vu plus haut, les municipalités peuvent être elles-mêmes les gardiennes de terrains contaminés et, partant, être exposées aux rigueurs des ordonnances ministérielles. Elles peuvent être en situation d'entreprendre elles-mêmes la réhabilitation volontaire d'un site, ou projeter son changement d'utilisation et devoir suivre les prescriptions applicables de la loi.

Une autre conséquence de la Loi 72 est l'impact de ses mesures sur l'assiette fiscale des municipalités. Une jurisprudence bien établie en matière d'évaluation foncière et confirmée par la Cour d'appel du Québec depuis l'automne 2001⁶⁶ confirme qu'un terrain contaminé peut se retrouver hors commerce et voir sa valeur ramenée au seuil nominal, ou encore réduite du coût anticipé de réhabilitation. C'est l'appréhension du coût de l'intervention, lorsqu'elle est inconnue, qui peut placer le terrain hors commerce. Avec la constitution des listes municipales de terrains contaminés, non seulement l'état de ces terrains se trouvera publicisé, mais s'ajouteront les répercussions des préalables susceptibles d'être imposés avant la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement. En élaborant leur liste de terrains contaminés, les municipalités seront peut-être en train de réduire malgré elles, terrain par terrain, la valeur foncière de leur territoire et, partant, d'une partie de leurs revenus.

7. Conclusion

La Loi 72, par les modifications qu'elle vient d'apporter à la L.Q.E. et à la L.A.U., place les municipalités dans une situation d'intervenants passifs, mais directement concernés, dans les dossiers de réhabilitation de terrains contaminés. Le processus, tel que le législateur l'a prévu, les tient à l'écart de la décision qui sera rendue et qui, pourtant, les liera. De plus, elles seront tenues à une fonction importante, celle de tenir l'inventaire des propriétés sujettes aux avis inscrits au registre foncier, inventaire qui risque de devenir une perte pour elles, en plus d'être une contrainte en matière de planification

66. *Ville de Montréal-Est c. Texaco Canada inc.* (12 septembre 2001), Montréal, n° 500-09-001343-946 (C.A.), juges Paul-Arthur Gendreau, Marie Deschamps et René Dussault.

du territoire, mais une contrainte évolutive au gré, non pas des conditions de terrain ou des objectifs de développement des municipalités, mais au rythme de l'application administrative de la loi nouvelle. L'adaptation à ces nouvelles mesures passera sans doute par les outils de planification urbaine mis à la disposition des municipalités dans la L.A.U. et les dispositions récentes nées de l'entrée en vigueur de la Loi 106 s'avéreront sans doute un moyen utile d'y parvenir. Quoi qu'il en soit, si elles veulent conserver un certain contrôle en cette matière, elles devront faire preuve d'imagination dans l'exercice des pouvoirs que leur attribue la L.A.U. Autrement, elles devront se contenter de regarder passer le train et de s'ajuster à la suite à son passage.