

EYB2019DEV2804

Développements récents en droit de l'environnement (2019), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2019

Robert DAIGNEAULT*

La gestion des terrains contaminés : les développements législatifs et réglementaires

Indexation

Environnement ; Loi sur la qualité de l'environnement ; protection et réhabilitation des terrains ; Histoire du droit ; Interprétation des lois ; Municipal ; aménagement et urbanisme

TABLE DES MATIÈRES

1. LA LOI 72, VERSION 2.0

1.1 L'évolution de la législation

1.1.1 La décennie 1980

1.1.2 La décennie 1990

1.1.2.1 La Politique de 1998

1.1.2.1.1 Le volet réhabilitation

1.1.3 La décennie 2000

1.1.3.1 Les mesures prévues dans la Politique de 1998

1.1.3.2 Les équipements pétroliers à risque élevé

1.1.3.3 Le Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés

1.1.4 La décennie 2010

2. LES NOTIONS DE SOLS, DE TERRAIN, DE TERRAIN D'ORIGINE

2.1 La notion de sols

2.2 La notion de terrain

3. VALEURS LIMITES OU CRITÈRES GÉNÉRIQUES

3.1 L'article 1 du RPRT

3.1.1 Les points communs

3.1.2 Les différences

3.1.3 Le Guide d'intervention et l'interprétation des dispositions réglementaires

3.2 Les teneurs de fond et le critère A

3.2.1 Un encadrement strict pour les sols A-B

4. LES OBLIGATIONS RATTACHÉES À LA SECTION IV DE LA LQE

4.1 La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

4.2 Les infrastructures d'aqueduc et d'égout

4.3 La réhabilitation

1. LA LOI 72, VERSION 2.0

La section IV de la LQE¹, intitulée « PROTECTION ET RÉHABILITATION DES TERRAINS », a été complètement refondue en 2003 par la *Loi 72*². De nouvelles dispositions s'y sont greffées le 23 mars 2017 par l'entrée en vigueur partielle de la *Loi 102*³. Un an plus tard, avec l'entrée en vigueur d'autres dispositions de cette loi, un régime inspiré de la section IV de la LQE a également été mis en place pour les terrains ayant servi de lieux d'élimination de matières résiduelles (dans la section VII de la LQE) et un autre pour les déversements de matières dangereuses (dans la section VII.1 de la LQE).

L'entrée en vigueur le 23 mars 2018 d'une autre partie de la *Loi 102* en modulera aussi l'application, par ses dispositions relatives aux déclarations de conformité⁴ et celles relatives aux exemptions⁵, modulation déjà amorcée à vrai dire, par l'adoption du *Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, entré en vigueur le 8 août 2019⁶.

On oublie parfois que l'ajout à la LQE d'une section portant spécialement sur la réhabilitation des terrains contaminés remonte à près de 30 ans. C'est en effet en 1990 que la section IV (qui était alors la section IV.2.1 du chapitre I de la loi et qui était intitulée « DÉCONTAMINATION ET RESTAURATION ») a été ajoutée par ce qui était appelé alors la « Loi du pollueur-payeur »⁷, que nous abordons sommairement plus loin. La première décennie d'application est cependant passée presque inaperçue faute de règlements pour donner effet aux dispositions qui en dépendaient, mais aussi à cause de difficultés d'application pour le reste.

Précisons qu'avec la refonte de 2003, le principe du pollueur-payeur a été presque entièrement écarté au profit d'un principe discutable, celui du « tiers-payeur », visant des personnes⁸ pouvant être totalement étrangères à la contamination dont on leur impose la responsabilité. Le législateur laisse néanmoins entendre que ces personnes pourraient avoir un recours contre les « véritables » responsables :

31.50. Toute ordonnance rendue en vertu de l'article 31.43 ou 31.49 est sans préjudice des recours civils dont peut disposer la personne ou municipalité visée par l'ordonnance pour le recouvrement total ou partiel des frais occasionnés par cette ordonnance ou, le cas échéant, de la plus-value acquise par le terrain par suite de sa réhabilitation.

Dans certaines juridictions, le droit de poursuite de la personne tenue par la loi à une obligation de réhabilitation a été reconnu de manière plus affirmée, comme dans l'*Environment Management Act* de la Colombie-Britannique⁹, par exemple, qui reconnaît un droit d'action particulier à la personne qui engage des frais de décontamination, recours qu'elle peut exercer contre d'autres « *responsible persons* » au sens de cette loi¹⁰.

Malgré son rafraîchissement, la section IV de la LQE continue de poser des problèmes d'application. On découvre à l'expérience que la portée de certaines mesures est loin d'être claire et qu'elle engendre un questionnement, voire des contradictions, que même le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ci-après « le Ministère » ou le « ministère de l'Environnement »¹¹) ne parvient pas à résoudre, ou qu'il résout en devant parfois s'écarter de la lettre de la loi.

Le Ministère a publié en 2016 le *Guide d'intervention – Protection et réhabilitation des terrains*¹² (ci-après, le « *Guide d'intervention* »), dont il a publié une mise à jour importante en mars 2019. Cette mise à jour a été rendue nécessaire, d'abord pour tenir compte du nouveau régime d'autorisation institué par la *Loi 102* entré en vigueur en mars 2018, mais aussi pour tenter de résoudre, par ses 267 pages, certains problèmes d'interprétation et d'application de la section IV et mieux guider le justiciable dans

les dédales de son application, de celle de ses règlements et, aussi, des nombreux guides et lignes directrices.

Il y a peu de jurisprudence portant sur la section IV de la LQE¹³. Le *Guide d'intervention*, avec la masse d'information et de commentaires qu'il contient, occupe donc une grande place. Il offre des pistes de solution aux problèmes posés et porte très bien son titre de « *Guide* ». Ainsi que le rappelle le juge Yergeau dans *Société en commandite Investissements Richmond*¹⁴ :

[82] Or, il est acquis depuis longtemps, sans qu'il soit requis d'y revenir, que l'adoption de politiques, de guides ou de directives pour faciliter l'application des lois est parfaitement adaptée aux réalités actuelles. Ces documents permettent à la fois de baliser le pouvoir discrétionnaire d'un ministre et de permettre aux justiciables de mieux connaître la façon dont les demandes seront traitées par les pouvoirs public.

(Soulignement ajouté)

Nous relèverons et commenterons cependant certains des passages du *Guide d'intervention* qui ne nous semblent pas découler d'une interprétation correcte de la loi.

1.1 L'évolution de la législation

1.1.1 La décennie 1980

Dans la décennie qui a suivi l'entrée en vigueur de la LQE en 1972¹⁵, le Québec avait connu quelques graves cas, fortement médiatisés, de contamination des sols, dont ceux d'un ancien dépotoir de la ville de LaSalle¹⁶ et du voisinage de la Balmet Canada inc. à Saint-Jean-sur-Richelieu.

Un autre cas, celui des lagunes de Mercier, avait fait surface (sans vilain jeu de mots) avant même que n'entre en vigueur la LQE¹⁷. Ce dossier avait mené au début de la décennie 1990 à un recours pénal fondé sur l'article 20 LQE, pour lequel la compagnie Services environnementaux Laidlaw (Mercier) ltée avait d'abord été acquittée, tant en Cour du Québec qu'en appel en Cour supérieure, sur une question de prescription. La Cour d'appel du Québec avait ensuite cassé ces jugements et condamné la compagnie¹⁸, mais la problématique de la contamination des eaux souterraines engendrées par le site de Mercier n'est toujours pas résolue¹⁹.

Malgré ces incidents, c'est bien timidement que s'est amorcée l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire applicable aux terrains contaminés. Il y a d'abord eu, en 1988, une première *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*, publiée par le ministère de l'Environnement. Bien que non contraignante, le juge Barbe de la Cour du Québec en avait tout de même dit qu'elle permettait de « calibrer » le troisième volet de la LQE.

114 Les critères de décontamination A, B et C dont il sera question ultérieurement constituent chacun l'un des moyens dont s'est doté le MENVIQ pour calibrer l'application de l'article 20 en ce qui concerne le troisième volet.²⁰

C'est toutefois le cas de la compagnie Balmet Canada qui a fait déborder le vase et poussé le ministre de l'Environnement d'alors, Pierre Paradis, à faire adopter la « Loi du pollueur-payeur » :

Contrarié par le refus de la compagnie Balmet Canada, de décontaminer son terrain de Saint-Jean-sur-Richelieu, où un certain nombre d'enfants ont été intoxiqués au plomb, le ministre de l'Environnement, Pierre Paradis, présentera un projet de loi d'ici la fin de la présente session

parlementaire, pour mettre en application le principe des pollueurs-payeurs.²¹

Il faut dire que peu avant, en août 1989, sa prédécesseure, la ministre Lise Bacon, avait tenté de contraindre la compagnie à lui soumettre un « programme de restauration de son terrain contaminé », en s'appuyant sur les articles [25](#) et [26](#) de la LQE de l'époque. Ces articles permettaient au ministre d'ordonner de limiter ou de cesser de rejeter dans l'environnement un contaminant visé à l'article [20](#) LQE. L'article 26 lui permettait d'émettre une telle ordonnance d'urgence.

La Commission municipale du Québec (ci-après la « CMQ »), qui entendait, avant la création du Tribunal administratif du Québec (ci-après le « TAQ »), les contestations de certaines décisions du ministre, avait cependant suspendu le dispositif de l'ordonnance relatif au programme de restauration²², le temps que la contestation soit entendue. L'affaire n'a cependant jamais été entendue sur le fond, car deux semaines après une décision de la Cour supérieure contraignant la CMQ à se prononcer sur le fond, le ministre était informé que la compagnie avait déposé une proposition concordataire. Le ministre n'a pas déposé de réclamation prouvable²³.

1.1.2 La décennie 1990

La loi de 1990 appliquait le principe du « pollueur-payeur », visant à faire porter le fardeau de la décontamination d'un terrain par celui qui était à l'origine de cette contamination. Elle attribuait au ministre un pouvoir d'ordonnance, en deux volets (caractérisation et réhabilitation). C'est ce pouvoir qui faisait défaut au ministre pour contraindre la compagnie Balmat Canada à décontaminer son terrain en 1989. Bien que ce fût là la seule mesure ayant effet, elle ne fut que peu utilisée. Sur un peu plus de dix ans, à peine trois ordonnances ont été rendues en vertu de cette loi²⁴.

L'étendue de ce pouvoir d'ordonnance a été testée jusqu'en Cour suprême, dans l'affaire *Compagnie pétrolière Impériale*²⁵. La Cour reconnaissait que le principe du pollueur-payeur était bien établi au Canada et soulignait le fait qu'il se retrouvait dans presque toutes les lois fédérales ou provinciales sur l'environnement²⁶.

Dans une optique de développement durable, ce principe impose aux pollueurs la responsabilité de corriger les situations de contamination dont ils sont responsables et d'assumer directement et immédiatement les coûts de la pollution. Il cherche en même temps à rendre les auteurs de celle-ci plus soucieux des impératifs de la préservation des écosystèmes, dans le cours de leurs activités économiques.²⁷

Le texte de la loi était ambitieux, mais l'essentiel reposait sur un pouvoir réglementaire qui n'a jamais été exercé. En fait, les articles qui étaient tributaires de ce pouvoir réglementaire ne sont jamais entrés en vigueur²⁸ :

Cela étant, les industriels et les municipalités se sont opposés à l'entrée en vigueur de la deuxième sous-section visant la décontamination des sols. Les municipalités ont fortement critiqué ces dispositions de la *Loi 65* parce que d'une part, elles leur conféraient un rôle plus lourd dans la gestion des dossiers de sites contaminés sur leur territoire et que d'autre part, étant elles-mêmes devenues propriétaires de nombre de ces terrains à la suite, souvent, du non-paiement des taxes foncières par leurs propriétaires, l'enregistrement d'un avis sur tous ces terrains aurait représenté, dans ce contexte, un frein économique pour les municipalités québécoises.

(Renvoi omis)

Pendant la décennie 1990, l'État s'en est plutôt remis à sa politique, d'abord celle de 1988, puis celle de

1998. Cette dernière, la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*²⁹, annonçait ce qui allait être la *Loi 72*, sur laquelle nous reviendrons. On y retrouvait notamment l'embryon des mesures actuelles que nous connaissons relativement aux activités désignées.

En fait, pendant la décennie 1990, ce n'est pas tant en vertu de la LQE qu'a été mené le principal effort de réhabilitation des terrains, mais bien en vertu de ce qui était la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*³⁰, devenue la *Loi sur les produits et les équipements pétroliers*³¹. Cette loi s'est attaquée à la problématique des réservoirs de produits pétroliers, plus particulièrement des réservoirs souterrains, en imposant, par le biais du *Règlement sur les produits pétroliers*³² (ci-après le « RPP »), un calendrier strict de retraits de ces réservoirs souterrains³³. Par l'effet de l'article 130 de ce règlement, les sols contaminés découverts lors du retrait de ces réservoirs devaient être enlevés :

130. Le propriétaire d'un système d'entreposage souterrain qui décide de ne plus l'utiliser à des fins d'entreposage de produits pétroliers ou ne l'utilise plus depuis plus de deux ans doit :

- 1° en aviser immédiatement le ministre par écrit ;
- 2° vidanger de tout produit pétrolier le réservoir, la tuyauterie et les distributeurs de carburant ;
- 3° enlever du sol le réservoir et la tuyauterie sur toute sa longueur en les déterrants, les retirer de lieux et vérifier si le sol environnant a été contaminé ;
- 4° aviser le ministre de toute contamination et remplacer les matériaux contaminés.

Bien que le règlement ait été placé sous le contrôle du ministre de l'Énergie et des Ressources (ci-après le « MERN »), une modification réglementaire apportée en 1996 allait permettre au ministère de l'Environnement de suivre les cas de contamination du sol attribuables à ces réservoirs. Ce n'était alors plus le MERN qui devait être avisé de la présence de contamination, mais le ministère de l'Environnement. Le paragraphe 3° du nouvel article 130 se lisait désormais comme suit :

3° aviser la direction régionale concernée du ministère de l'Environnement et de la Faune de toute contamination et décontaminer les matériaux contaminés ;

L'année suivante, le gouvernement adoptait le *Règlement sur les matières dangereuses* (ci-après le « RMD »)³⁴, comportant une disposition qui imposait des obligations analogues à ce que prévoyait ce paragraphe. Elles étaient énoncées à l'article 9 du RMD³⁵ :

9. (1^{er} alinéa) Quiconque rejette accidentellement une matière dangereuse dans l'environnement doit sans délai remplir les obligations suivantes:

- 1° il doit faire cesser le déversement ;
- 2° il doit aviser le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ;
- 3° il doit récupérer la matière dangereuse et enlever toute matière contaminée qui n'est pas nettoyée ou traitée sur place.

1.1.2.1 La *Politique de 1998*

En 1998, l'ancienne *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* a été remplacée par une nouvelle politique, la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* (ci-après, la « *Politique de 1998* »). Bien qu'aujourd'hui remplacée par le *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés*³⁶, il y a lieu de s'y attarder car elle annonçait les mesures que le

législateur allait adopter cinq ans plus tard avec la Loi 72 :

[25] La *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, entrée en vigueur en 2003, incorporait dans le corpus législatif obligatoire la *Politique de 1998* [...].³⁷

(Renvoi omis)

D'ailleurs, la *Politique de 1998* avait peu en commun avec la loi alors en vigueur, la « Loi du pollueur-payeur » (ou *Loi 65*) :

Les « clientèles » ciblées par le volet « réhabilitation » de cette politique ne sont pas les mêmes que celles qui sont visées par la *Loi 65*. Plutôt que de viser uniquement le pollueur, la *Politique de 1998* vise le *propriétaire* qui désire réutiliser son terrain contaminé, le *propriétaire* d'un terrain contaminé qui a un impact sur l'environnement ou qui constitue un risque significatif pour le milieu et l'*exploitant* d'une activité à risque selon l'annexe A qui accompagne la politique.³⁸

(Renvoi omis ; italiques dans le texte)

Elle n'était pas davantage contraignante que sa prédécesseure : « elle ne revêt pas de caractère normatif, c'est-à-dire qu'elle ne crée pas de normes légales de comportement, qu'elle n'établit aucun ordre juridique nouveau, aucune norme de conduite s'imposant directement aux administrés »³⁹. Toutefois, en matière civile, on lui a reconnu des effets. Ainsi, notamment :

[28] Il était loisible pour le premier juge de s'appuyer sur la *Politique de 1998* et de s'en inspirer pour évaluer le degré de contamination du terrain et pour décider si cette contamination rendait le terrain impropre à l'usage projeté.

[32] La *Politique de 1998*, même si elle n'avait pas force obligatoire empêchant la Ville de Montréal de délivrer le permis de construction de l'immeuble, pouvait certes servir de guide interprétatif pour évaluer l'état du terrain et la possibilité de l'utiliser aux fins projetées et connues des parties lors de la vente de mars 2001.⁴⁰

(Renvois omis)

Ainsi que son titre l'indique, la *Politique de 1998* comportait deux volets, un volet « protection » et un volet « réhabilitation ». Elle se fondait sur quatre principes fondamentaux énoncés à sa section 3 et poursuivait cinq objectifs généraux.

Ces principes étaient les suivants :

- principe de prévention ;
- principe de réhabilitation-valorisation ;
- principe pollueur-payeur ;
- principe d'équité.

Le principe de prévention « a pour but de préserver l'intégrité des sols afin d'en sauvegarder les fonctions écologiques et de garantir le plein usage de cette ressource actuellement et dans l'avenir ». On souligne dans la *Politique de 1998* qu'il est l'un des principes de la *Loi sur le développement durable*⁴¹ (ci-après la « LDD »). Au paragraphe *i*) de l'article 6, ce principe s'énonce comme suit :

i) « prévention » : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source ;

Quant au principe de réhabilitation-valorisation, qui ne correspond pas cette fois à un principe de la LDD, la *Politique de 1998* en dit ceci :

La réhabilitation doit non seulement corriger la situation en diminuant les impacts mais doit également viser à **revaloriser**, c'est-à-dire à redonner au terrain un maximum d'usage et à le réintégrer au cycle du développement durable. De la même façon, les sols contaminés excavés et les matériaux contaminés qui pourraient être récupérés lors de la réhabilitation d'un terrain contaminé doivent être gérés de façon à les valoriser et à leur redonner un usage.

Faute de pouvoir immédiatement réhabiliter tous les terrains contaminés, la génération actuelle a le devoir, en tant que société responsable, de promouvoir le concept général de réhabilitation, d'élaborer une stratégie d'intervention permettant de concrétiser ce concept et d'appliquer dès maintenant cette stratégie aux cas prioritaires.

Le principe du pollueur-payeur est, lui, énoncé dans la LDD. La *Politique de 1998* en dit ceci :

Dans le domaine des terrains contaminés, cet énoncé se traduit par le principe du pollueur-payeur qui établit que le pollueur est responsable de la contamination qu'il a causée et des impacts que celle-ci peut entraîner, de même que des coûts de la caractérisation et de la restauration des terrains qu'il a dégradés, et qu'il ne peut transférer cette responsabilité aux autres membres de la société ou aux générations futures.

Dans la LDD, ce principe, énoncé au paragraphe o) de l'article 6, s'énonce comme suit :

o) « pollueur-payeur » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci ;

Nous verrons cependant que la *Loi 72* l'a pratiquement écarté.

Finalement, quant au principe d'équité, lui aussi énoncé dans la LDD, la *Politique de 1998* le voit comme ceci :

Le principe d'équité sous-tend que la réhabilitation d'un terrain contaminé doit être assurée en premier lieu par ceux qui profitent ou ont profité de sa non-protection. À un autre niveau, il signifie également qu'un individu ou une entreprise qui applique de bonne foi les politiques et directives du MEF pour prévenir la contamination de son terrain ou le réhabiliter ne doit pas être désavantagé par rapport à celui ou celle qui ne le ferait pas. Ce qui signifie que les interventions demandées, pour un même groupe de propriétaires ayant les mêmes problèmes, doivent être similaires et s'appliquer à tous en même temps, de sorte qu'aucun ne soit avantagé par rapport à ses concurrents du fait qu'il passe outre à ses responsabilités ou se contente de demi-mesures.

Dans la LDD, on retrouve un principe d'« équité et de solidarité sociale » dans les termes suivants :

b) les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales ;

Quant aux objectifs poursuivis par la *Politique de 1998*, ils étaient les suivants, à la section 4 :

1. Maintenir la qualité des sols non dégradés.

2. Empêcher que la présence de terrains contaminés ne soit la cause d'impacts sur la santé humaine, la faune, la flore, l'environnement et les biens.
3. Favoriser la réutilisation de terrains contaminés tout en assurant la protection de la santé, de l'environnement et des biens des futurs usagers.
4. Promouvoir la réhabilitation-valorisation des terrains contaminés en priorisant les terrains qui ont un impact sur l'environnement ou qui constituent un risque significatif pour la santé humaine, la faune et la flore.
5. Assurer une gestion et une valorisation adéquate des sols, des eaux et des matériaux contaminés récupérés.

Enfin, elle s'appuyait sur quatre « leviers » :

1. Le volontariat : « Le MEF entend continuer à travailler sur cette base volontaire avec tout propriétaire de terrains contaminés ou promoteur de projets qui souhaitera collaborer. »
2. La dynamique de marché : « L'engagement des institutions prêteuses, des investisseurs, des compagnies d'assurances, de la Société canadienne d'hypothèque et de logement et de nombreux autres intervenants économiques est venu confirmer que dans le secteur des terrains contaminés, intérêts économiques et environnementaux vont de pair. Cette influence déterminante de la dynamique du marché continuera à se faire sentir dans l'avenir. »
3. Les instruments économiques et autres mécanismes : « Le MEF a l'intention de susciter, de concert avec les intervenants gouvernementaux, municipaux et privés concernés, l'élaboration d'une gamme d'instruments adaptés aux problèmes et aux besoins de la clientèle. »
4. La coercition : « Le MEF aura recours, si la situation le nécessite, aux pouvoirs qu'il détient pour exiger et obtenir d'un propriétaire d'un terrain contaminé qu'il se conforme aux orientations énoncées dans la Politique. Il n'usera de ce pouvoir que s'il est incapable de s'assurer autrement la collaboration du propriétaire concerné. »

Au sujet de la dynamique de marché, constatant à l'époque que la *Loi 65* et la *Politique de 1998* n'étaient pas harmonisées, la professeure Sophie Lavallée se disait d'avis que leurs dispositions semblaient destinées à « orienter » le marché, en fournissant un « début de régime coercitif » complété par des lignes directrices visant à « normaliser » les effets sur le marché de cette incertitude juridique. Elle estimait que les autorités québécoises faisaient jouer la « dynamique du marché » plutôt que d'adopter des « lois de police » contraignantes, laissant les acteurs impliqués gérer eux-mêmes le risque environnemental posé par un terrain contaminé et les considérations financières⁴². Nous souscrivons entièrement à cette opinion.

Inspiré du principe de prévention, le volet « protection » de la *Politique de 1998* s'appuyait sur le pouvoir d'autorisation discrétionnaire du ministre. Elle prévoyait l'exigence d'une caractérisation initiale du sol et des eaux souterraines avant l'implantation d'établissements industriels faisant partie de secteurs susceptibles de contaminer le sol et l'eau, de même que l'adoption de technologies respectueuses de l'environnement. Ces secteurs étaient énumérés à l'annexe 1 de la *Politique de 1998*, qui se fondait sur la *Classification des activités économiques du Québec*⁴³, tout comme d'ailleurs l'annexe 3 du RMD⁴⁴. Mais finalement, le législateur privilégiera plutôt les codes SCIAN⁴⁵ lorsque la réglementation découlant de la *Loi 72* sera adoptée.

Si ce n'est des projets assujettis au régime des attestations d'assainissement⁴⁶, le volet « protection » de la *Politique de 1998* n'a pas entraîné l'adoption de mesures législatives ou réglementaires particulières, hormis les dispositions des articles 4 à 13 du RPRT, pour les entreprises désignées à l'annexe IV de ce règlement. On estimait que les mesures préventives prévues dans la réglementation existante, que ce soit celles relevant de la LQE (comme le RMD, et notamment son article 9 relatif aux déversements accidentels⁴⁷) ou relevant d'autres lois (comme le RPP⁴⁸) jouaient ce rôle. La *Politique de 1998* s'appuyait aussi sur les garanties financières prévues dans certains règlements, ou encore en vertu de la *Loi sur les mines*⁴⁹, tout en prévoyant que « Le MEF poursuivra, avec des spécialistes du domaine, les discussions sur ces divers mécanismes. Le temps venu, les mécanismes présentant un intérêt seront présentés pour discussion avec les intervenants du milieu ».

1.1.2.1.1 Le volet réhabilitation

C'est le volet « réhabilitation » de la *Politique de 1998* qui en constitue le corps (section 6). On peut le rattacher aux principes de réhabilitation-valorisation, pollueur-payeur et équité qui la sous-tendent. Le Ministère prévoyait mettre la priorité sur les cas suivants (section 6.1.1) :

- les terrains potentiellement contaminés pour lesquels il y a un projet de réutilisation ;
- les terrains contaminés qui ont un impact manifeste sur la santé humaine, la faune, la flore, l'environnement ou les biens ;
- les terrains les plus susceptibles d'avoir un impact ou de constituer un risque significatif pour la santé humaine, la faune, la flore, l'environnement ou les biens.

La *Politique de 1998* proposait une démarche en quatre étapes (section 6.1.2) :

- Connaissance par la caractérisation (section 6.1.2.1)
- Estimation des impacts et du risque, réalisable en deux temps, d'abord en fonction de critères génériques, ensuite par une évaluation du risque spécifique selon une procédure à l'annexe 3 de la *Politique* (section 6.1.2.2)
- Gestion des impacts et du risque, en décontaminant aux critères génériques, en décontaminant aux critères spécifiques déterminés par la procédure d'évaluation du risque, en appliquant des mesures CCS, en appliquant des mesures restrictives (section 6.1.2.3)
- Engagement du propriétaire, dans le cas d'une approche fondée sur le risque, par une convention de servitude passée avec le Ministère et inscrite au registre foncier (6.1.2.4)

La section 6.2, relative aux terrains potentiellement contaminés avec projet de réutilisation, était annonciatrice des articles 31.53 à 31.56 LQE. Le volet « connaissance » était couvert par la confection d'un profil environnemental (équivalent d'une évaluation environnementale de phase I), la réalisation d'une étude de caractérisation (équivalant à une évaluation de phase II), l'estimation des impacts sur l'eau souterraine par le biais des critères génériques, l'estimation du risque (en deux temps, comme ci-dessus), la gestion du risque, l'information du public, les engagements du propriétaire et la délivrance d'un certificat de compatibilité.

Au sujet du profil environnemental, la *Politique de 1998* énonçait ceci :

Le profil doit être signé par le propriétaire du terrain, certifié par un professionnel agréé et remis au représentant municipal concerné (voir section 8). Lorsque le profil est rempli à la satisfaction de la

municipalité¹, il est transmis à la direction régionale concernée du MEF. **La municipalité émet le permis requis dans les délais qui lui sont prescrits, à moins de recevoir un avis contraire de la part du MEF.**

(Caractères gras dans le texte)

La section 6.3 portait sur les terrains contaminés ayant « un impact manifeste sur la santé humaine, la faune, la flore, l'environnement ou les biens ». Elle prévoyait une intervention d'urgence fondée sur l'article [20](#) LQE (tarir la source de contamination, retirer ou remplacer les équipements défectueux, récupérer le produit libre et limiter le plus possible la propagation de la contamination vers les terrains voisins), suivie d'une vérification de l'état du terrain pouvant impliquer l'inscription d'un avis de contamination au registre foncier et l'envoi d'un avis au voisin. On reconnaît ici l'annonce des articles [31.43](#), [31.58](#) et [31.52](#) LQE.

La section 4, portant sur les « terrains susceptibles d'avoir un impact ou de constituer un risque significatif », visait des établissements existants, dans les secteurs d'activité identifiés à l'annexe 1 de la *Politique de 1998*, dont l'exploitant pouvait s'inscrire à un Programme d'intervention, lequel n'a jamais vu le jour. Là encore, on suivait la même séquence de « connaissance, estimation du risque, gestion du risque, etc. ».

Pour les autres terrains contaminés, la section 6.5 prévoyait l'inscription d'un avis de contamination dès que le propriétaire avait connaissance, à la suite d'une caractérisation préliminaire, que son terrain était contaminé, ainsi que l'envoi d'un avis au voisin en cas de contamination à la limite de propriété (à nouveau, on voit là l'annonce des articles [31.58](#) et [31.52](#) LQE).

La section 7 de la Politique portait sur les avis de contamination et la section 8 sur la confection, par les municipalités, d'une liste des terrains contaminés. Au sujet de cette liste la Politique prescrivait notamment ce qui suit :

Vérifier, pour toute demande de permis de construction ou d'agrandissement de bâtiment, si le terrain visé se trouve sur cette liste municipale. Dans l'affirmative, suspendre l'émission du permis de construction jusqu'à ce que le propriétaire ait déposé un profil environnemental qui tient compte des données inscrites au Bureau de publicité des droits.

Émettre le permis de construction dans les délais prescrits à moins de recevoir un avis contraire du MEF.

La section 9 de la Politique portait sur la gestion des sols et des sédiments excavés, des eaux et des matériaux récupérés. Cette section renvoyait à la Grille de gestion des sols contaminés excavés intérimaire (tableau 2 de la Politique). Le Ministère y précisait ce qui suit :

La Grille de gestion des sols contaminés excavés a été conçue pour favoriser les options de gestion visant la décontamination et la valorisation des sols et s'inscrit dans les orientations du Projet de règlement sur l'élimination des matières résiduelles et du Projet de règlement sur l'enfouissement de sols contaminés. Ces derniers étant en élaboration, il s'ensuit des difficultés d'application.

Pour palier [*sic*] à ces difficultés, une **grille intérimaire** a été élaborée. Elle sera en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur des projets de règlement identifiés précédemment.

Ces projets de règlement annoncés sont devenus respectivement le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*⁵⁰ et le *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*⁵¹ (ci-après le « RESC ») entrés respectivement en vigueur les 20 mars 2006 et 11 juillet 2001. C'est donc

dire que, depuis au moins 2006, cette « grille intérimaire » avait cessé d'avoir effet. Or, le Ministère a continué à y faire référence. À notre avis, le champ était dès lors complètement occupé par la réglementation, en particulier depuis l'entrée en vigueur, le 15 février 2007, du *Règlement sur le stockage et les centres de transfert des sols contaminés*⁵² (ci-après le « *Règlement sur le stockage* ») et ses articles 4 et 6. Aujourd'hui, le *Guide d'intervention* contient toujours une « Grille de gestion des sols excavés » à l'annexe 5, mais il s'agit en fait d'une compilation des mesures maintenant prévues par règlement. Pour cette raison, elle diffère passablement de la *Politique de 1998*.

La section 10 de la *Politique de 1998*, intitulée « Professionnels agréés et tarification », annonce l'actuel régime des experts inscrits (article [31.65](#) LQE). À ce sujet, on laissait clairement entendre que ce recours à des experts externes visait à décharger le Ministère d'une partie de ses tâches (caractères gras dans le texte) :

Pour être en mesure d'atteindre les objectifs de la politique, le MEF doit donc mettre en place des mécanismes qui lui permettront d'accroître son efficacité et de s'assurer d'avoir les ressources qui lui permettent de traiter les cas soumis dans des délais raisonnables. Pour y arriver, une partie de la charge de travail et des coûts reliés à l'analyse des projets doit être prise en charge par les promoteurs. Dans la majorité des cas, il y a un intérêt économique à caractériser, décontaminer ou redévelopper un terrain. Il est donc tout à fait justifiable que le promoteur et, à plus forte raison, le pollueur, assument en partie les coûts que doit absorber l'organisme régulateur. Les mécanismes qui seront mis en place par le MEF pour responsabiliser le milieu sont le recours à des professionnels agréés (voir section 11.2) et l'implantation d'un système de tarification (voir section 11.3).

Professionnels agréés

La mise en place d'un système d'agrément de professionnels vise à accélérer le traitement des dossiers, à augmenter la qualité des études et des travaux réalisés et à responsabiliser davantage le secteur privé. Le programme de certification permettra de s'assurer que les études et les travaux soient réalisés selon les standards établis. Les professionnels agréés devront être au fait des exigences découlant de la politique et des guides qui l'accompagnent. De cette façon, le temps consacré par le MEF à la révision d'études et de recommandations dans le cadre de travaux de réhabilitation de terrains contaminés pourra être sensiblement réduit.

Ces professionnels devaient certifier les documents suivants :

- le profil environnemental ;
- le bilan environnemental et la grille de cotation du risque ;
- le constat de réalisation des travaux.

On précisait qu'un mécanisme de contrôle des professionnels agréés serait également mis en place par le MEF.

1.1.3 La décennie 2000

Ainsi que nous l'indiquions ci-dessus, la *Politique de 1998* annonçait un train de mesures législatives à venir relativement aux terrains contaminés. Une première tentative de refonte de la *Loi 65* en a résulté. Elle a été présentée par le ministre Paul Bégin à l'Assemblée nationale en 2000, où on décelait très clairement les mécanismes annoncés par la *Politique*. Il s'agissait du projet de loi 156, la *Loi modifiant*

la *Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*⁵³. L'accueil de ce projet de loi fut mitigé⁵⁴ et contraignit le ministre à retourner à sa planche à dessin. C'est ainsi qu'en décembre 2001, il revint à la charge avec le projet de loi 72, portant le même titre⁵⁵.

Dans la même période, le gouvernement adoptait le RESC⁵⁶, en vertu de l'ancien article 31.52 LQE :

31.52. Le gouvernement peut adopter des règlements pour :

[...]

d) déterminer des modes de gestion des sols contaminés et, à cette fin, déterminer la manière dont doivent être exploités et entretenus les usines de traitement ou les lieux d'enfouissement des sols contaminés ainsi que les normes de localisation de ceux-ci.

Il s'agit du seul règlement à avoir été adopté en vertu de la *Loi 65*, plus de 10 ans après l'entrée en vigueur de cette dernière.

Cependant, avec l'adoption de la *Loi 72*, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2003, les choses n'ont pas traîné. Un projet de règlement était publié dans la *Gazette officielle* dès le 18 septembre 2002 permettant la mise en oeuvre complète des nouvelles dispositions législatives. Le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*⁵⁷ (ci-après le « RPRT ») était, lui, adopté le 26 février 2003. Publié à la *Gazette officielle* du 12 mars 2003, il est entré en vigueur le 27 mars. À ce texte réglementaire, il faut ajouter les *Conditions à satisfaire pour être inscrit sur la liste des experts*, publiées par le ministre de l'Environnement le 25 janvier 2003⁵⁸. Il est à remarquer que ces textes ont été adoptés avant même que les dispositions législatives attribuent au gouvernement et au ministre, respectivement, le pouvoir de les adopter. Cette anomalie a bien entendu été ensuite couverte par l'entrée en vigueur de la loi.

Entre la *Loi 72* et la « Loi du pollueur-payeur », il s'est introduit une différence majeure. En fait, la *Loi 72* marque, à toutes fins utiles, la mise au rancart du principe du pollueur-payeur, pour instaurer un régime de « tiers-payeur »⁵⁹. À cet égard, le Québec se démarque en Amérique du Nord, où la plupart des législatures ont élargi le spectre des personnes susceptibles d'être assujetties à une obligation de décontamination. Ce que l'Amérique anglophone désigne comme les « *potentially responsible persons* », comme on l'a vu plus haut avec l'exemple de la Colombie-Britannique.

1.1.3.1 Les mesures prévues dans la *Politique de 1998*

La *Loi 72* constitue la traduction législative de la plupart des dispositions du volet « réhabilitation » de la *Politique de 1998*, tantôt telles quelles, mais souvent avec d'importantes nuances. Cette traduction tient compte en effet de l'arbitrage que fait nécessairement le législateur entre les intérêts souvent divergents de diverses parties prenantes et, pour cette raison, il n'y a pas adéquation parfaite entre ce que prévoit la *Politique de 1998* et ce que l'on retrouve dans la loi.

Nous reprenons ici les diverses mesures annoncées à la section 11.1 de la *Politique* « Encadrement juridique » :

S'assurer que les nouvelles entreprises qui s'implanteront dans l'un des secteurs d'activités susceptible de contaminer les sols réalisent une étude de caractérisation de leur terrain avant le début de leurs activités et mettent en place un programme de surveillance de la qualité des eaux souterraines et de surface ;

C'est par règlement que cette mesure a été mise en place. Il s'agit de l'article [10](#) du RPRT. Il s'applique aux activités énumérées à l'annexe IV du règlement lorsqu'une installation de captage d'eau de surface ou d'eau souterraine destinée à la consommation humaine se trouve à moins d'un kilomètre à l'aval hydraulique du terrain. Il prescrit que toute demande d'autorisation d'exercer une activité industrielle ou commerciale appartenant à l'une des catégories énumérées à l'annexe IV du règlement doit être accompagnée d'un programme de suivi des eaux souterraines.

S'assurer du dépôt de provisions financières par les établissements industriels qui oeuvrent dans des secteurs d'activité susceptible de contaminer les sols et les eaux souterraines en vue, le cas échéant, de sécuriser le terrain, d'assurer la gestion adéquate de matières ou de résidus dangereux et de décontaminer les sols, les eaux et les bâtiments.

Une telle mesure n'a pas été prévue par la *Loi 72*.

Ces mesures faisaient partie du volet « Prévention » de la *Politique de 1998*. Quant au volet « réhabilitation », examinons les mesures qui étaient annoncées dans la *Politique* et comment le législateur les a traduites :

S'assurer que les propriétaires ou promoteurs qui désirent réutiliser un terrain contaminé tracent le profil environnemental de leur terrain, prennent les mesures correctrices nécessaires avant de le réutiliser et assument leurs responsabilités en matière de gestion du risque.

Le législateur a adopté une mesure proche de celle-ci visant les catégories d'activités industrielles et commerciales de l'annexe [III](#) du RPRT. Il s'agit des articles [31.53](#) et [31.54](#) LQE.

S'assurer que les propriétaires ou promoteurs qui désirent réutiliser un terrain contaminé sans le décontaminer aux critères génériques d'usage publient un *avis de redéveloppement d'un terrain contaminé* dans les journaux et tiennent des séances d'information publique sur le projet.

À peu de choses près, il s'agit de l'article [31.55](#) LQE. Ajoutons que, dans le cas d'une réhabilitation volontaire en vertu de l'article [31.57](#) LQE, le ministre se réserve la possibilité de demander une consultation publique avant d'approuver un plan de réhabilitation.

S'assurer que le MEF puisse obtenir copie d'une étude de caractérisation existante.

Les diverses dispositions de la section IV de la LQE exigeant d'effectuer une étude de caractérisation prévoient qu'elle soit transmise au ministre (articles 31.49, 31.50.1, 31.51, 31.51.1, 31.53 et 31.54.1). De plus, dans le cas de l'article [31.52](#) LQE, le ministre reçoit copie de l'avis au voisin prévu à cet article.

S'assurer que, à l'intérieur du programme d'intervention, les exploitants des industries qui oeuvrent dans des secteurs d'activité susceptibles de contaminer les sols déposent un bilan environnemental, déterminent l'impact et le niveau de risque que constitue leur terrain et prennent, le cas échéant, les mesures correctrices qui s'imposent.

Cette mesure n'a pas été retenue par le législateur, mais on peut y assimiler les dispositions des articles [4](#) à [13](#) du RPRT, relatives au suivi des eaux souterraines lorsqu'une installation de captage d'eau de surface ou d'eau souterraine destinée à la consommation humaine se trouve à moins d'un kilomètre à l'aval hydraulique du terrain.

S'assurer que les entreprises qui ont exercé leurs activités dans l'un des secteurs d'activité susceptible de contaminer les sols et les eaux souterraines et qui mettent un terme à leur production

caractérisent leurs terrains, en déterminent le niveau de risque et prennent, le cas échéant, les mesures correctrices qui s'imposent.

Clairement, il s'agit de l'article [31.51](#) LQE.

Que soit adopté un règlement définissant à partir de quelles concentrations un terrain est jugé contaminé (tel que prévu à l'article [31.52](#) a) de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E.)).

Il s'agit du RPRT, qui fixe ces seuils à son article 1. Toutefois, il faut distinguer ici le paragraphe *a*) de l'ancien article 31.52 du paragraphe 1° de l'actuel article [31.69](#) LQE. Le premier se lisait comme suit :

31.52. Le gouvernement peut adopter des règlements pour :

a) établir, pour l'application des articles 31.42, 31.43 et 31.46, les quantités ou les concentrations de contaminants au-delà desquelles tout élément qui compose l'environnement, et qui en contient dans une quantité ou une concentration supérieure, est contaminé ;

(Notre soulignement)

Quant au second, il se lit comme suit :

31.69. Le gouvernement peut, par règlement :

1° fixer, pour les contaminants qu'il détermine, les valeurs limites de concentration au-delà desquelles ces contaminants, lorsque présents dans un terrain, pourront donner ouverture à l'application des mesures de caractérisation, de réhabilitation ou de publicité prévues dans la présente section. Ces valeurs limites peuvent varier en fonction, notamment, de l'utilisation des terrains ;

Le maintien des mots « est contaminé » aurait certes évité l'incertitude qui plane sur le statut des sols dont la concentration en contaminants est inférieure aux valeurs limites réglementaires. Il n'y a pas, en effet, de limite inférieure fixée par règlement.

Que soit adopté un règlement identifiant les secteurs d'activité industrielle ou commerciale susceptible de contaminer les sols et les eaux souterraines (tel que prévu à l'article [31.52](#) c) de la L.Q.E.).

Ces secteurs sont ceux de l'annexe [III](#) du RPRT.

Que les propriétaires de terrains contaminés au-delà des critères génériques d'usage correspondant au zonage de leur terrain inscrivent un avis de contamination au Bureau de la publicité des droits (l'avis de contamination nécessaire pour permettre l'inscription au Bureau de publicité des droits devra être élaboré).

Si l'inscription d'un avis de contamination a été prévue, elle se fait selon des modalités particulières. Le dépassement des critères génériques (les valeurs limites, en fait) ne suffit pas.

Que les propriétaires de terrains contaminés en fonction de critères spécifiques ou sur lesquels sont mises en place des mesures de confinement, contrôle et suivi (CCS) ou des mesures restrictives conviennent d'une *convention de servitude* avec le MEF et l'inscrivent au Bureau de publicité des droits (*la convention de servitude* nécessaire pour permettre l'inscription au Bureau de publicité des droits devra être élaborée).

Ce que la Politique désigne « mesures CCS », la LQE les désigne « restrictions applicables à

l'utilisation du terrain » à l'article 31.45. Et en lieu et place d'une « convention de servitude », le législateur a prévu à l'article [31.47](#) LQE l'inscription au registre foncier d'un avis de restriction d'utilisation, opposable aux tiers et liant tout acquéreur subséquent du terrain.

Que les propriétaires d'un terrain contaminé qui constatent la présence de contamination dans les sols ou les eaux souterraines à la limite de leurs terrains soient dans l'obligation d'en aviser les propriétaires de terrains voisins.

Cette mesure a été prévue à l'article [31.52](#) LQE, mais sans avoir cette portée aussi générale. D'abord, c'est le gardien et non le propriétaire qui est sujet à cette mesure et la contamination doit provenir d'une activité exercée sur le terrain dont il a la garde. À la présence des contaminants à la limite de propriété, l'article 31.52 ajoute un autre déclencheur de l'obligation d'aviser : « l'existence d'un risque sérieux de migration susceptible de compromettre un usage de l'eau »⁶⁰.

Qu'un programme de certification des professionnels agréés soit mis en place.

Il s'agit des experts inscrits sur la liste que tient le ministre en vertu de l'article [31.65](#) LQE, et dont les conditions d'inscription ont été publiées dans la *Gazette officielle*, partie I, du 25 janvier 2003.

Qu'un système de tarification soit mis en place.

Cette tarification se retrouve dans l'*Arrêté ministériel concernant les frais exigibles en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement*⁶¹.

On constatera qu'il y a des écarts entre les choix du législateur et ce que le Ministère entrevoyait comme mesures législatives dans la *Politique de 1998*. Pour cette raison, nous estimons que la *Politique* ne jouait pas le rôle résiduel que lui a prêté le Ministère. À notre avis, la *Politique de 1998* a été complètement écartée par le régime qui a alors été mis en place par la *Loi 72* et le RPRT.

C'était en 2003.

1.1.3.2 Les équipements pétroliers à risque élevé

En 2005, une modification particulière a été apportée à la *Loi 72*. Il s'agit de l'introduction de l'article 31.51.1 :

31.51.1. Le propriétaire ou l'exploitant d'un réservoir faisant partie d'une installation d'équipement pétrolier au sens de la *Loi sur le bâtiment* (chapitre B-1.1) doit, dans les cas, conditions et délais prévus par règlement, aviser le ministre et effectuer ou faire effectuer une étude de caractérisation de tout ou partie du terrain où se trouve ce réservoir. Si cette étude révèle la présence de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires, il doit présenter à l'approbation du ministre un plan de réhabilitation énonçant les mesures qui seront mises en oeuvre pour protéger la qualité de l'environnement et éviter de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux espèces vivantes ou aux biens, accompagné d'un calendrier d'exécution.

Les dispositions des articles 31.46 à 31.48 sont applicables, compte tenu des adaptations nécessaires.⁶²

Cet article, entré en vigueur le 1^{er} avril 2006, faisait suite à une refonte importante de la législation touchant les produits et les équipements pétroliers, par le biais de la *Loi modifiant la Loi sur les produits et les équipements pétroliers, la Loi sur le bâtiment et d'autres dispositions législatives*⁶³. Les

dispositions de l'ancienne *Loi sur les produits et les équipements pétroliers*⁶⁴ (ci-après la « LPEP ») et de son règlement d'application, le RPP nommé par la suite le *Règlement sur les produits et les équipements pétroliers*, allaient être désormais confiées à trois autorités distinctes. Le volet commercial, incluant les classes de produits pétroliers et le contrôle des prix à la consommation allaient demeurer sous l'égide du MERN, étant les seules dispositions de la LPEP à survivre dans cette loi. L'encadrement de la construction, de l'entretien et de la surveillance des équipements pétroliers allaient être confiés à la Régie du bâtiment, par des modifications à la *Loi sur le bâtiment* et au *Code de construction*⁶⁵ et au *Code de sécurité*⁶⁶ relevant de cette loi.

Quant au volet environnemental, il allait être confié au ministre de l'Environnement. C'était l'objectif de l'article 31.51.1 cité plus haut. Or, pour avoir effet, cet article suppose l'adoption d'un règlement. Ainsi qu'il y est énoncé, c'est « dans les cas prévus par règlement » qu'il s'applique. Il y a bien eu publication en 2008 d'un projet de règlement venant modifier le RPRT et le RMD⁶⁷, mais il n'a jamais été adopté. C'est à suivre : dans le plan d'action de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés – Plan d'action 2017-2021*⁶⁸ (ci-après le « Plan d'action »), plus de 11 ans après l'entrée en vigueur de l'article 31.51.1, on retrouve l'action suivante :

ACTION 7 Le MDDELCC modifiera sa réglementation afin d'obliger les responsables d'équipements de produits pétroliers à risque élevé à caractériser et à réhabiliter leur terrain lors du remplacement, de l'enlèvement ou de l'abandon d'un réservoir de produits pétroliers.

Le titre de ce document est trompeur. D'abord, il n'a rien d'une politique. C'est un plan d'action. Quant au volet technique de la *Politique de 1998*, le Ministère applique à présent le *Guide d'intervention* et non plus la Politique.

1.1.3.3 Le Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés

Le 15 février 2007, entré en vigueur le *Règlement sur le stockage*⁶⁹. Ce règlement s'applique à deux catégories de sols contaminés. Il vise principalement les sols dits « > B », c'est-à-dire excédant en concentration de contaminants les valeurs de l'annexe I de ce règlement, équivalant aux valeurs de l'annexe I du RPRT, mais une de ses dispositions, l'article 4, vise spécialement les sols dits « A-B ».

L'article 6 de ce règlement impose à celui qui fait excaver des sols > B de les stocker uniquement sur le terrain d'origine de ces sols ou de la contamination de ces sols, ou de les acheminer ailleurs au Québec uniquement dans un lieu autorisé à les recevoir. L'article 6 énumère ces lieux :

- 1° les centres de transfert de sols contaminés ;
- 2° les lieux de stockage de sols contaminés ;
- 3° les lieux de traitement de sols contaminés ;
- 4° les lieux d'enfouissement de sols contaminés ;
- 5° les lieux d'enfouissement de matières résiduelles ;
- 6° les lieux de dépôt définitif de matières dangereuses ;
- 7° les aires de résidus miniers, mais, dans ce cas, uniquement pour des sols dont la contamination en métaux et métalloïdes résulte des activités de l'entreprise responsable de l'aire de résidus.

À l'égard des sols A-B, l'article 4, tel qu'il se lisait à l'époque, interdisait de les déposer sur des sols

moins contaminés :

4. Il est interdit de déposer des sols contenant des contaminants en concentration inférieure aux valeurs limites fixées par l'annexe I sur ou dans des sols dont la concentration de contaminants est inférieure à celle contenue dans les sols déposés.

Ils ne peuvent non plus être déposés sur ou dans des terrains destinés à l'habitation sauf s'ils sont utilisés comme matériaux de remblayage dans le cadre de travaux de réhabilitation de terrains faits conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) et si leur concentration de contaminants est égale ou inférieure à celle contenue dans les sols où ils sont déposés.

Le présent article ne s'applique toutefois pas aux sols déposés sur leur terrain d'origine ni aux sols déposés sur le terrain à partir duquel a eu lieu l'activité à l'origine de leur contamination.

Nous reviendrons sur cette disposition qui a été modifiée à deux reprises en 2019.

1.1.4 La décennie 2010

En juillet 2016, le ministère de l'Environnement publiait le *Guide d'intervention – Protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*⁷⁰, qui vient remplacer les « sections techniques » de la *Politique de 1998*⁷¹. L'introduction de sa version de 2019 indique que ce guide est « conçu pour rassembler les exigences, les façons de faire et les procédures d'intervention prévues aux lois, règlements et guides alors en vigueur, ainsi que les outils essentiels à une bonne connaissance et une bonne gestion des terrains contaminés ».

Le 23 mars 2017 était sanctionnée la *Loi 102*⁷², dont plusieurs dispositions entraient en vigueur au même moment. Certaines ont apporté des modifications à la LQE en matière de terrains contaminés :

– le nouvel article [31.50.1](#) LQE permet au ministre, s'il est fondé à croire que des contaminants sont présents dans un terrain, d'exiger de celui qui requiert une autorisation en vertu de l'article [22](#) LQE et qui n'est pas visé par les articles 31.51 ou 31.53, une étude de caractérisation du terrain ; si cette étude révèle la présence de contaminants susceptibles d'un effet nocif, le ministre peut alors demander qu'on lui soumette des mesures pour réduire cet effet, dont le retrait, le traitement ou le confinement des contaminants ; il s'agit d'une mesure qui était annoncée dès la *Politique de 1998* ;

– par une modification à l'article [31.51](#) LQE, celui qui cesse définitivement l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale appartenant à une catégorie désignée par règlement (il s'agit de l'annexe [III](#) du RPRT) devra transmettre au ministre, dans le délai déterminé par règlement, un avis de cessation de l'activité ; la disposition est sans effet pour l'instant, faute de règlement fixant le délai pour transmettre cet avis ;

– deux nouveaux articles ont été ajoutés relativement à la cessation d'activité, les articles 31.51.0.1 et 31.51.0.2 ; ces articles permettront de résoudre une difficulté qui se pose dans le cas d'une application concomitante des articles [31.51](#) et [31.53](#) LQE ; liés au dépôt d'une assurance et d'une garantie financière dont les modalités ne sont pas encore définies, faute de règlement, ils sont pour le moment inopérants :

31.51.0.1. Lorsqu'une personne ou une municipalité projette de changer l'utilisation d'un terrain ayant fait l'objet d'une étude de caractérisation conformément au premier alinéa de l'article 31.51 et que cette étude révèle la présence de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires, cette personne ou municipalité peut présenter au ministre, pour son approbation, le

plan de réhabilitation requis en vertu du deuxième alinéa de cet article, en lieu et place de celui qui a cessé ses activités sur le terrain. Dans ce cas, les dispositions de la sous-section 3 de la présente section s'appliquent à cette personne ou municipalité.

À défaut par la personne ou la municipalité visée au premier alinéa de mettre en oeuvre, en tout ou en partie, les mesures prévues au plan de réhabilitation dans les délais prévus au calendrier d'exécution, celui qui a cessé ses activités sur le terrain est tenu de remédier à ce défaut en fonction des valeurs limites réglementaires qui lui sont applicables en vertu de l'article 31.51. Si ces valeurs sont différentes de celles applicables au plan de réhabilitation approuvé par le ministre, celui qui a cessé ses activités doit soumettre au ministre, pour approbation, un plan modifié en conséquence. L'article 31.60 s'applique à cette modification, avec les adaptations nécessaires.

31.51.0.2. L'approbation d'un plan de réhabilitation en vertu du premier alinéa de l'article 31.51.0.1 est subordonnée au dépôt d'une assurance responsabilité ou d'une garantie financière qui satisfait aux exigences fixées par règlement du gouvernement, laquelle est destinée à couvrir les frais liés à la réalisation d'un plan de réhabilitation en fonction des valeurs limites réglementaires qui sont applicables en vertu de l'article 31.51.

– l'article 31.54 a été modifié pour prévoir que la plan de réhabilitation prévu à cet article et résultant d'un changement d'utilisation soit accompagné, le cas échéant, d'un plan de démantèlement des installations présentes sur le terrain, comme c'est le cas pour les autres dispositions de la LQE prescrivant le dépôt d'un plan de réhabilitation ;

– par le nouvel article 31.54.1, la délivrance d'une autorisation en vertu de l'article 22 LQE est conditionnelle au dépôt de l'étude de caractérisation prescrit par l'article 31.53 et subordonnée, le cas échéant, à l'approbation d'un plan de réhabilitation faisant partie intégrante de l'autorisation.

– une modification à l'article 31.65 relatif à la liste des experts permet au ministre d'établir des motifs pour retirer de manière temporaire ou permanente un expert de la liste des experts ;

– enfin, de nouveaux articles, 31.68.1 à 31.68.3, permettront la mise en oeuvre un régime de déclaration de conformité, dont l'article 268 de la *Loi 102* donne un aperçu.

Peu de temps après l'entrée en vigueur de ces dispositions, en avril 2017 en fait, le ministère de l'Environnement a publié le *Plan d'action*⁷³. Ce document présente les objectifs, les stratégies et les actions du Ministère pour protéger l'environnement et revitaliser le territoire. Contrairement à la *Politique de 1998*, il ne prescrit pas de façons de faire ni ne guide le justiciable dans ses rapports avec l'Administration. C'est désormais le *Guide d'intervention* qui couvre ce volet. Le Plan d'action n'a rien de normatif, pas même d'ordre purement administratif. Il énonce plutôt toute une série d'actions que le Ministère entend mener. Pourtant, sa publication a été accompagnée d'une analyse d'impact réglementaire⁷⁴, « qui entretient le flou quant au statut juridique »⁷⁵.

Le 23 mars 2018, d'autres dispositions de la *Loi 102* sont entrées en vigueur, instaurant, dans le cas des terrains désaffectés ayant été utilisés comme lieux d'élimination des matières résiduelles et dans le cas de déversement de matières dangereuses, des mesures qui s'apparentent à ce qui était déjà prévu pour les terrains contaminés, à savoir une caractérisation et des avis de contamination ou décontamination ou de restrictions d'utilisation. Ce sont les nouveaux articles 65 à 65.5 et 70.5.1 à 70.5.5.

On y retrouve la séquence « connaissance » et « gestion du risque » initialement prévue dans la *Politique de 1998*, élargie à de nouvelles situations. Pour la construction sur un terrain ayant été utilisé

comme lieu d'élimination de matières résiduelles et qui est désaffecté, ou encore un changement d'utilisation de ce terrain, il y a désormais, au moment de demander l'autorisation prévue au paragraphe 9° de l'article [22](#) LQE, obligation de caractériser le terrain en question (article [65](#) LQE) et s'ensuit un régime qui rappelle celui de la section IV de la LQE :

- inscription d'un avis au registre foncier s'il y a présence de matières résiduelles, avis qui n'est pas appelé « avis de contamination » car ce qui est visé, ce sont les matières résiduelles (article 65) ;
- la prise de mesures de gestion du risque (article 65.1) ;
- inscription d'un avis de restrictions d'utilisation, advenant que des mesures de gestion du risque soient nécessaires (article 65.2) ;
- avis au voisin advenant qu'il y ait présence de matières résiduelles aux limites de la propriété, migration de biogaz ou encore risque sérieux d'une telle migration (article 65.3) ;
- inscription d'un avis de retrait de matières résiduelles si celles-ci ont ensuite été retirées (65.4) ;
- pouvoir attribué au ministre de procéder à l'inscription de ces avis en cas de défaut (65.5).

Quant aux matières dangereuses, le nouveau régime applicable en cas de déversement accidentel est le suivant :

- obligation immédiate de récupérer les matières dangereuses et d'enlever toute matière contaminée qui n'est pas nettoyée ou traitée sur place (article 70.5.1)⁷⁶ ;
- obligation de procéder à une étude de caractérisation dans les cas prévus par règlement, mais inopérant pour l'instant, faute de règlement (article 70.5.2) ;
- obligation d'aviser le voisin lors de situations comparables à celles de l'articles [31.52](#) LQE (article 70.5.3) ;
- obligation d'inscrire un avis au registre foncier dans les cas prévus par règlement, mais inopérant pour l'instant, faute de règlement (article 70.5.4)⁷⁷ ;
- possibilité d'inscrire un avis de décontamination (article 70.5.5).

Pour compléter ce survol de l'évolution législative et réglementaire, il y a lieu de mentionner l'adoption, le 20 mars 2019, du nouveau *Règlement sur les carrières et sablières*⁷⁸ (ci-après le « RCS »), lequel impose un régime d'autorisation pour la restauration de carrières avec des sols A-B⁷⁹, ainsi que des mesures strictes de contrôle des arrivages de sols dans les carrières et les sablières⁸⁰. Des modifications ont aussi été apportées, en deux temps, à l'article [4](#) du *Règlement sur le stockage*, complété par le nouvel article 4.1⁸¹. L'article 4, on l'a vu, régit le dépôt de sols A-B. On y a d'abord apporté une modification de concordance avec les dispositions du nouveau RCS portant sur les sols A-B.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'encadrement de la gestion des sols et des terrains contaminés est impressionnant, à la fois par l'importance de ses dispositions, tant législatives que réglementaires ou administratives. Cet entrecroisement de mesures de tous ordres n'est pas sans causer quelques maux de tête et des problèmes d'interprétation que le *Guide d'intervention* tente, avec un succès relatif, à clarifier.

2. LES NOTIONS DE SOLS, DE TERRAIN, DE TERRAIN D'ORIGINE

Bien des concepts utilisés relativement aux terrains contaminés ne sont pas définis et on constate qu'ils posent des problèmes d'application.

2.1 La notion de sols

Le 3 février 2017, le juge Morrison rendait le jugement déclaratoire suivant :

DÉCLARE que le premier alinéa de l'article 4 du *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés* ne s'applique pas au dépôt de sols dont la concentration de contaminants est inférieure aux critères génériques « B » de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, dans les carrières de Laval et de Varennes appartenant à la demanderesse, et dont le plancher se compose de roc.⁸²

Dans ce dossier, la preuve mettait en opposition la partie meuble d'un terrain et son socle rocheux, dans une affaire mettant en cause l'utilisation de sols A-B pour restaurer des carrières. Bien qu'il ait porté la cause en appel, le Procureur général du Québec s'est ensuite désisté de son appel, étant donné que le gouvernement s'apprêtait à réglementer de façon précise l'utilisation des sols A-B pour la restauration de carrière.

À notre avis, les enseignements du jugement de première instance, maintenant un jugement final, demeurent valables quant à la distinction à faire entre les sols (dans l'emploi au pluriel) et le roc. Cette interprétation est tout à fait concordante avec les divers guides du Ministère portant sur la caractérisation des sols.

Le *Guide de caractérisation des terrains* prescrit que l'échantillonnage des sols d'un terrain doit se faire selon le *Guide d'échantillonnage à des fins environnementales, Échantillonnage des sols*, publié par le MDDELCC⁸³. Ce dernier guide précise ce qui suit (soulignement ajouté) :

La formation des sols dépend principalement des facteurs suivants : la désagrégation de la roche ; la topographie ; le climat ; l'accumulation des végétaux et leur transformation en humus ; les activités des microorganismes et de la faune du sol ; le temps.

La section 4.3 du même Guide précise que (soulignement ajouté) : « Dans certains cas, le forage dans le sol est combiné au forage dans le roc sous-jacent », montrant qu'en matière de terrains contaminés, le ministère de l'Environnement distingue bien sol et roc. De même, tous les échantillonneurs prônés par ce Guide n'échantillonnent pas le roc, sauf un type d'échantillonneur pour lequel le ministère de l'Environnement distingue pourtant à nouveau le sol et le roc (tableau 1, à la p. 20).

De surcroît, les méthodes d'échantillonnage et d'analyse de sols contaminés reconnues par le Ministère excluent toute la fraction rocheuse d'un sol meuble ; même les blocs rocheux jusqu'à 5 mm de diamètre doivent être enlevés avant de procéder à l'analyse.

Dans le *Guide d'application du Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*⁸⁴, le Ministère interprète en ces termes la portée de l'article 4 du *Règlement sur le stockage* :

Cet article vise à donner une portée légale à un des principes de la Politique, qui permet le remblayage des sols dont le niveau de contamination est inférieur ou égal aux valeurs correspondant au critère B (plage A-B), à la condition toutefois que leur utilisation n'ait pas pour effet d'augmenter les teneurs en contaminants du lieu récepteur. Les concentrations de contaminants du lieu récepteur doivent donc être déterminées avant le remblayage (caractérisation des sols récepteurs).

Pour procéder à cette « caractérisation des sols récepteurs », il faut suivre les *Lignes directrices sur l'évaluation des teneurs de fond naturelles dans les sols*⁸⁵ :

APPROCHES ACCEPTABLES (p. 2)

Quelle que soit la méthodologie utilisée, l'échantillonnage doit permettre d'obtenir des mesures représentatives des teneurs naturelles des dépôts meubles naturels. S'il y a des remblais de sols naturels ou de roc, ils sont identifiés comme tels avec une démonstration raisonnable à l'appui, et leurs concentrations naturelles sont assimilables à la teneur naturelle du terrain. Si le terrain potentiellement contaminé ou les lieux témoins contiennent des remblais de matières résiduelles, ce ne sont pas les concentrations de ces matériaux de remblayage qui servent à évaluer la teneur de fond naturelle dans les sols. De même, les concentrations dans l'assise rocheuse ne sont pas celles recherchées dans le présent document.

(Soulignement ajouté)

Cette interprétation n'a rien de fantaisiste. Les « sols », dans la réglementation relative aux terrains contaminés, se distinguent du terme « sol » défini à l'article 1 LQE. En effet, que ce soit dans le *Règlement sur le stockage* ou dans le RESC, curieusement, le législateur distingue les « sols » et les « sédiments » et le Ministère fait de même dans le *Guide d'intervention*. Ainsi, le paragraphe 2° de l'article 2 du *Règlement sur le stockage* précise que « sont assimilés à des sols les sédiments extraits d'un cours ou d'un plan d'eau ». De la même manière, le paragraphe 1°, au troisième alinéa de l'article 1 du RESC précise que « Pour l'application du présent règlement : 1° les sédiments extraits d'un cours ou d'un plan d'eau constituent des sols ». Enfin, le *Guide d'intervention* traite à part les sédiments. Ainsi, à la page 173 :

7.9.1 En milieu aquatique

Les sédiments se trouvant en milieu aquatique, ou gérés en milieu aquatique, ne sont pas visés par le présent guide d'intervention ni par la réglementation en vigueur en matière de protection des sols et réhabilitation de terrain contaminés. Les critères génériques pour les sols de ce guide ne sont donc pas applicables à titre d'objectifs de décontamination ou pour la gestion des sédiments en milieu aquatique, ni les valeurs limites réglementaires du RPRT.

Or, à l'article 1 LQE, le mot « sol » est défini comme « tout terrain ou espace souterrain, même submergé d'eau ou couvert par une construction » (soulignement ajouté). Les sédiments font partie du « sol » au sens de l'article 1 LQE. L'argument contraire aboutirait à un non-sens. Comme l'environnement est défini dans la LQE comme « l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques », si les sédiments ne sont pas du « sol » au sens de cette définition, seraient-ils exclus de la notion d'environnement ? Sûrement pas. Lorsque la réglementation relative aux « sols contaminés » parle de « sols », il ne s'agit pas du « sol » au sens de l'article 1 LQE, auquel cas il serait inutile de faire une distinction entre « sédiments » et « sols ». Partant, la distinction entre ces sols et le roc est tout à fait valable, d'autant plus que ce qui est caractérisé, selon les guides du Ministère, c'est la fraction meuble d'un terrain.

2.2 La notion de terrain

L'une des difficultés que pose l'application des dispositions relatives aux terrains contaminés est la notion même de « terrain ». Pour les besoins de l'application de ces dispositions, le législateur a défini

cette notion à l'article [31.42](#) LQE :

31.42. Pour l'application de la présente section, « terrain » comprend les eaux souterraines et les eaux de surface qui s'y trouvent.

Malheureusement, cette définition ne permet pas de cerner les limites superficielles de ce qui forme le terrain assujéti aux dispositions de la loi. S'agit-il d'un lot distinct au cadastre ? De plusieurs lots appartenant à un même propriétaire ? D'une partie de lot ? Comment interpréter ce passage du *Guide d'intervention* à la page 53 ?

Une particularité de l'article 31.57 (par rapport aux articles 31.51 ou 31.53 par exemple) est de permettre une intervention sur seulement une partie du terrain, ce qui n'est pas le cas des articles 31.51 ou 31.53, notamment, qui visent toujours l'ensemble du terrain.

(Soulignement ajouté)

Quant à la consigne n° 4 intitulée *Attestation d'études de caractérisation incomplètes*, émise le 13 février 2006, elle étend la notion de terrain même au-delà de celui où s'est exercée une activité désignée (nous soulignons) :

Les études réalisées en vertu des articles [31.51](#), [31.53](#) de la *Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)* ne peuvent être attestées que si tout le terrain a fait l'objet d'une caractérisation (phase I et/ou phase II et le cas échéant une caractérisation exhaustive (phase III)).

Prenons par exemple, un terrain utilisé pour une activité visée (station service) et une activité non visée (garage de mécanique automobile) par l'annexe [III](#) du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* et supposons que les deux entreprises cessent leurs activités. Comme la partie du terrain utilisée pour la deuxième activité (garage de mécanique automobile) est potentiellement contaminée par cette activité et par l'activité visée, elle doit donc aussi être caractérisée. Dans ce cas, il faut caractériser tout le terrain incluant les deux parties utilisées pour les deux activités. Par conséquent, l'étude ne pourra être attestée que si elle couvre tout le terrain.

Il est difficile de concilier cette consigne avec le passage suivant du *Guide d'intervention*, à la page 35 :

À noter qu'il peut y avoir une cessation définitive d'une activité visée par règlement sans pour autant que l'entreprise ferme ses portes, notamment lorsque plus d'une activité visée par règlement est réalisée par l'entreprise. Dans un tel cas, seule la portion du terrain susceptible d'être affectée par l'activité qui a pris fin est concernée.

(Soulignement ajouté)

S'en remettre au lot cadastré n'est pas une solution non plus. Prenons l'exemple d'une grande entreprise agricole occupant un lot de ferme (dont la superficie est en moyenne de l'ordre de 100 acres ou 40 hectares) et disposant de son propre poste de distribution de carburant pour la machinerie aratoire. Un tel poste est une activité désignée selon l'annexe [III](#) du RPRT. Si l'exploitant cesse d'utiliser ce poste de distribution, faudrait-il caractériser l'entièreté du lot de 40 hectares ?

Que dire d'un remembrement de lots faisant en sorte que là où se trouvaient deux lots ou plus, que l'activité désignée n'était exercée que sur l'un deux ? Avant la création d'un lot unique, ce ne serait que le lot où s'exerce l'activité, mais après la création d'un lot unique, cela ferait-il en sorte qu'une éventuelle étude de caractérisation doive couvrir l'ensemble de la propriété ?

À notre avis, aux fins d'une caractérisation, compte tenu des objectifs de la section IV LQE, et vu le

caractère très artificiel d'une limite de propriété, il faut s'en tenir, dans le cas d'une cessation d'activité, non pas aux limites de propriété, mais à la superficie de terrain réellement et concrètement affectée à l'exercice de l'activité. Quant au changement d'utilisation, pour les besoins d'une caractérisation également, c'est le terrain visé par le changement d'utilisation qui sera visé, c'est-à-dire là où l'on exercera une activité différente de celle qui y était exercée.

Mais les conséquences de l'imprécision associée à la notion de terrain ne s'arrêtent pas à ces considérations. En juillet 2019, des modifications ont été apportées au RPRT⁸⁶ afin d'y prévoir un cas d'exemption à l'article [22](#) LQE et un cas admissible au régime de déclaration de conformité. Ces cas ne se distinguent que par le volume total de sols contaminés reçus sur le terrain : ils visent la valorisation de sols contaminés en deçà du critère B et exempts d'amiante, pour volume de sols limité. Cette limite quant au volume de sols s'énonce comme suit, respectivement aux articles [2.1](#) et [2.7](#) du RPRT, pour l'admissibilité à la déclaration de conformité et pour l'exemption :

À l'article 2.1 :

3° les sols visés par cette déclaration n'auront pas pour effet de faire augmenter à plus de 10 000 m³ le volume total de sols contaminés reçus sur ce terrain, que ce volume soit atteint à la suite d'un seul ou de plusieurs projets.

À l'article 2.7 :

3° le dépôt de ces sols ne fera pas augmenter à plus de 1 000 m³ le volume total de sols contaminés reçus sur ce terrain, que ce volume soit atteint à la suite d'un seul ou de plusieurs projets.

Qu'entend-on ici par « terrain » ? Dans le cas d'un promoteur immobilier qui subdiviserait un lot en plusieurs lots à bâtir aurait-il autant de terrains que de lots pour y recevoir les quotas de sols autorisés ? Soit, plusieurs lots à bâtir, c'est plusieurs projets, mais c'est aussi plusieurs terrains.

La notion de terrain pose aussi un problème d'interprétation quant aux dispositions relatives à l'excavation et au dépôt de sols contaminés, lorsqu'intervient la notion de « terrain d'origine ». Cette fois, le Ministère semble privilégier une approche restrictive et ne considérer comme terrain d'origine uniquement le lieu de l'excavation.

Ainsi donc, lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue du terrain devant faire l'objet d'une caractérisation, le Ministère adopte une approche large visant à étendre plutôt qu'à restreindre cette étendue. Par contre, quand il cherche à déterminer l'étendue du terrain d'origine, sa position est inverse. À notre avis, dans un cas comme dans l'autre, la solution devrait être factuelle.

Quand il s'agit de délimiter le terrain où s'exerce une activité désignée appelée à cesser, ou le terrain visé par un changement d'utilisation, c'est-à-dire le terrain où s'exercera une nouvelle activité différente de celle qui avait cours, nous sommes d'avis que c'est la surface qui, factuellement, était occupée par l'activité (pour la cessation) ou qui sera occupée par la nouvelle activité (pour le changement d'utilisation). Dans les deux cas, cette détermination nous apparaît très simple à faire. Il s'agit dans le premier cas de ce qui est observé sur le terrain (incluant selon nous les activités accessoires nécessaires à l'activité principale⁸⁷) et, dans le second cas, des limites physiques du projet de changement d'utilisation. Pour ce qui est du terrain d'origine, cette notion d'utilisation devrait, à notre avis, prévaloir également. Toute la superficie occupée par l'activité qui a causé la contamination du terrain ou susceptible de l'avoir causée, ou qui, par migration, aurait causé une contamination voisine, devrait entrer en ligne de compte.

3. VALEURS LIMITES OU CRITÈRES GÉNÉRIQUES

L'expression « critères génériques » est tenace. Elle est toujours valable pour les eaux souterraines, lesquelles ne font pas encore l'objet de valeurs limites réglementaires, à une exception près, mais il en est autrement pour les sols. Elle est également valable pour quelques paramètres déterminés dans le Guide d'intervention et relatifs aux sols, mais absents des annexes du RPRT⁸⁸. Autrement, l'expression appropriée serait plutôt « valeurs limites réglementaires ».

Il est vrai qu'il est plus expédient de parler de « critère B » ou « critères C » que de « valeurs limites de l'annexe I » ou de « valeurs limites de l'annexe II » du RPRT. Ainsi, le *Guide d'intervention* utilise encore l'expression « critères génériques », mais parallèlement aux valeurs limites. Il en est de même du *Manuel de l'expert*⁸⁹. Les deux documents reconnaissent cependant l'équivalence entre les valeurs des uns ou des autres⁹⁰.

Cette persistance des « critères génériques » peut prêter à confusion. En effet, dans la *Politique de 1998*, la manière dont on déterminait les critères applicables différait de ce que prévoit le RPRT. Dans la *Politique*, ce choix dépendait non pas du zonage d'un terrain, mais bien de sa « vocation », qui était l'usage observé dans les faits ou encore l'usage auquel on destinait le terrain⁹¹. On allait jusqu'à examiner les usages voisins : par exemple, pour un terrain à vocation commerciale situé dans un secteur résidentiel, la *Politique* appliquait le critère B. Toute vocation institutionnelle était également sujette au critère B. Ainsi, même si les valeurs sont les mêmes (en mg/kg ou µg/kg, selon le paramètre) pour les paramètres communs à la *Politique de 1998* et au RPRT, leur mode d'application n'est pas le même.

D'un point de vue de droit strict, pour les « sols » d'un terrain, ce sont les « valeurs limites réglementaires » qui s'appliquent à quelques rares exceptions. Presque toute l'ossature de la section IV de la LQE repose sur les valeurs des annexes I et II du RPRT. D'ailleurs, le *Guide d'intervention* ne définit plus les critères génériques de la même manière que la *Politique*, bien que, de manière synthétique, on reconnaisse dans l'encadré suivant⁹² les facteurs pris en considération dans le RPRT pour les critères B et C.

Définitions des critères A, B et C

Critère A : teneurs de fond pour les paramètres inorganiques et limite de quantification pour les paramètres organiques.

La limite de quantification est définie comme la concentration minimale qui peut être quantifiée à l'aide d'une méthode d'analyse avec une fiabilité définie.

Critère B (valeurs limites réglementaires de l'annexe I du RPRT) : limite maximale acceptable pour des terrains résidentiels ou des terrains où se déroulent certains usages institutionnels (établissements d'enseignement primaire ou secondaire, centres de la petite enfance, garderies, centres hospitaliers, centres d'hébergement et de soin de longue durée, centres de réadaptation, centres de protection de l'enfance ou de la jeunesse, établissements de détention) et le premier mètre des aires de jeu des parcs municipaux.

Critère C (valeurs limites réglementaires de l'annexe II du RPRT) : limite maximale acceptable pour des terrains industriels, commerciaux, institutionnels non sensibles et récréatifs (pistes cyclables et parcs municipaux, sauf le premier mètre des aires de jeu), de même que pour ceux destinés à former

l'assiette d'une chaussée ou d'un trottoir en bordure de celle-ci.

Pour les sols contaminés excavés, le *Manuel de l'expert* précise que la grille d'attestation pour les travaux de réhabilitation fait référence aux critères (A, B et C) lorsque les sols doivent être gérés en respectant la grille de gestion des sols excavés du *Guide d'intervention*. Cette approche est utile pour les sols > A (abstraction faite de la règle de *minimis*) puisqu'il n'existe pas de valeur limite réglementaire correspondant au critère A. Quant aux critères B et C, il ne faut pas perdre de vue qu'en matière de gestion des sols excavés, ce ne sont pas les valeurs limites des annexes I et II du RPRT qui s'appliquent, mais les valeurs limites propres aux divers règlements régissant les lieux autorisés à recevoir des sols en excès de ces critères. Soit, dans le cas du RSCTSC, les valeurs de son annexe I équivalent à celle de l'annexe I du RPRT, mais il ne s'y trouve pas de valeurs équivalant au critère C. Pour ce qui est du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*⁹³, son article 42, bien que faisant un renvoi aux annexes du RPRT, départage les valeurs de ces annexes en fonction de la présence ou non de composés organiques volatils dans les sols.

Seules trois dispositions créatrices d'obligation à la section IV de la LQE ne font pas référence aux valeurs limites réglementaires. Autrement, les avis de contamination, de décontamination et de restrictions d'utilisation, la réhabilitation imposée en cas de cessation d'activité ou de changement d'utilisation ou encore l'exigence d'un plan de réhabilitation pour une réhabilitation volontaire sont toutes des mesures fondées sur les valeurs limites réglementaires. Les trois dispositions pouvant s'appliquer en l'absence de telles limites sont :

- l'article [31.43](#) LQE attribuant au ministre un pouvoir d'ordonnance de réhabilitation, non seulement dans les cas où le ministre constate un dépassement des valeurs limites réglementaires, mais en l'absence de valeurs limites, si les contaminants dont il constate la présence sont susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général ;
- l'article [31.49](#) LQE attribuant au ministre un pouvoir d'ordonnance de caractérisation, selon les mêmes paramètres, lorsqu'il est « fondé à croire » en leur présence ;
- le nouvel article [31.50.1](#) LQE, sur les mêmes fondements que l'article [31.49](#) LQE, mais dont les obligations de réhabilitation ne sont pas fondées sur les valeurs limites, mais sur la susceptibilité d'atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général.

L'article 31.50.1 est de droit nouveau :

31.50.1. Si le ministre est fondé à croire que des contaminants visés à l'article 31.43 peuvent être présents dans un terrain concerné par un projet qui requiert une autorisation préalable du ministre en vertu de l'article 22 et pour lequel les dispositions des articles 31.51 ou 31.53 ne sont pas applicables, il peut exiger, dans le cadre de l'analyse de la demande, qu'une étude de caractérisation du terrain lui soit soumise.

Si l'étude révèle la présence de contaminants qui sont susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général ainsi qu'aux biens, le ministre peut exiger du demandeur

qu'il lui soumette les mesures qu'il entend prendre pour éviter une telle atteinte, notamment par le retrait ou le traitement de tout ou partie des contaminants ou leur confinement.

Le ministre peut prescrire dans l'autorisation du projet toute condition, restriction ou interdiction relative aux mesures visées au deuxième alinéa.

Le déclencheur de ce nouveau pouvoir du ministre est analogue à ce que l'on retrouve à l'article [31.49](#) LQE, à savoir le pouvoir d'ordonner une étude de caractérisation :

31.49. S'il est fondé à croire que des contaminants visés à l'article 31.43 peuvent être présents dans un terrain, le ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui, à son avis, serait susceptible de faire l'objet d'une ordonnance aux termes de cet article de procéder, dans les conditions et délais indiqués, à une étude de caractérisation du terrain.

L'ordonnance du ministre est notifiée au propriétaire du terrain ainsi qu'à tout titulaire d'un droit réel inscrit sur le registre foncier à l'égard de ce terrain.

À la différence des autres dispositions imposant la réalisation d'une étude de caractérisation, l'article 31.50.1 ne fait pas référence aux valeurs limites réglementaires quant au déclenchement d'une obligation de réhabilitation. Cela soulève la question de l'appréciation de la susceptibilité d'« atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général ainsi qu'aux biens », facteur retenu par le législateur au deuxième alinéa. Ainsi, il est généralement admis que la règle établie par la Cour d'appel dans l'arrêt *Alex Couture inc.*⁹⁴ vaut pour les valeurs limites réglementaires du RPRT. Si un règlement fixe une valeur limite, alors on ne peut se rabattre sur le critère plus général de la susceptibilité d'une atteinte⁹⁵.

Il faudra voir comment la jurisprudence interprétera la portée du deuxième alinéa de l'article 31.50.1. Rappelons ce qu'avait dit le juge Barbe dans la décision *Texaco c. C.U.M.*⁹⁶ relativement aux critères de la *Politique de 1988*.

Or, le *Guide d'intervention* révèle que le Ministère s'est penché sur de nouveaux critères génériques basés sur le risque pour l'écosystème, de même que des critères pour les cas d'intrusion de vapeurs dans les bâtiments⁹⁷. En application du nouvel article 31.50.1, le ministre cherchera-t-il à s'appuyer sur ces autres critères ? Selon le *Guide d'intervention*, cela ne vaudrait que dans des situations précises :

En conséquence, des critères basés sur le risque pour l'écosystème et permettant d'atteindre les objectifs de la PÉRE⁹⁸ ont été élaborés pour quelques substances (annexe 3). À la lumière de ces résultats, le Ministère a apporté les nuances suivantes à l'application des critères génériques B et C pour les sols dans le cadre de travaux de réhabilitation :

– les critères B et C présentés à l'annexe 2 du présent document et les valeurs limites réglementaires apparaissant aux annexes [I](#) et [II](#) du RPRT continueront d'être utilisés dans la majorité des cas de réhabilitation de terrains contaminés. [...]

– les critères basés sur le risque pour l'écosystème de l'annexe 3 (Bécotox et Cécotox) seront utilisés dans les cas où la réhabilitation a pour objectif de redonner au sol un potentiel écologique supérieur à celui que procurent les critères génériques usuels, comme la réhabilitation d'un terrain contaminé situé à proximité d'une ressource visée par les objectifs de la Stratégie de mise en oeuvre au Québec de la Convention sur la diversité biologique. [...]

Il faudrait donc s'attendre à ce que dans l'exercice de ce nouveau pouvoir que lui attribue l'article

31.50.1, le ministre s'en tient à ce qu'annonce le *Guide d'intervention* à défaut de motif valable d'y déroger.

Le nouvel article 31.50.1 soulève la question de l'existence d'un pouvoir discrétionnaire ou non du ministre d'exiger une étude de caractérisation au demandeur d'une autorisation, dans un cas où il ne serait pas fondé à croire en la présence de contaminants visés à l'article 31.43. Il arrive en effet qu'une telle exigence soit imposée au demandeur au motif de connaître l'état initial du terrain où se déroulera l'activité. Doit-on en déduire que si le législateur a jugé bon de prévoir un tel pouvoir aux conditions qui sont décrites à l'article 31.50.1, c'est que dans les autres cas, le ministre ne serait pas autorisé à le faire ? Autrement, quelle serait l'utilité de cette disposition qui ne s'applique que lorsque le ministre est fondé à croire en la présence de contaminants.

Pour les eaux de surface et les eaux souterraines, il n'existe pas de valeurs limites réglementaires, si ce ne sont celles de l'annexe [V](#) du RPRT pour l'application de l'article [8](#) du RPRT. Ce ne sont pas des « valeurs limites » au sens de la LQE, bien que la même expression soit employée à l'article 8, mais elles s'apparentent à des « seuils d'alerte ». Elles déclenchent simplement une obligation de mention et d'avis, selon le 2^e alinéa de l'article [8](#) du RPRT :

Si l'analyse d'un échantillon révèle le dépassement d'une valeur limite fixée à l'annexe V, mention doit en être faite dans le rapport d'analyse et le ministre doit en être informé le plus tôt possible.

Autrement, le *Guide d'intervention* fournit une grille des critères de qualité des eaux souterraines⁹⁹, comprenant beaucoup plus de paramètres que ceux de l'annexe [V](#) du RPRT, et dont les valeurs, pour les paramètres communs, ne sont pas toujours équivalentes.

3.1 L'article 1 du RPRT

Au moment de son adoption en 2003, la détermination des valeurs limites pour aux fins de l'application de la section IV de la LQE était relativement facile.

1. 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^o 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 primaire 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^o 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.

Aujourd'hui, la rédaction de l'article [1](#) du RPRT est plus complexe. Voici ce qu'est devenu cet article, modifié le 12 janvier 2012¹⁰⁰.

1. 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* (chapitre 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 sont celles indiquées à l'annexe II :

1° pour les fins des articles 31.43, 31.45, 31.49, 31.52, 31.54, 31.55, 31.57 et 31.59 :

a) terrains où sont autorisés, en vertu d'une réglementation municipale de zonage, des usages industriels, commerciaux ou institutionnels, à l'exclusion des terrains suivants :

i. terrains où sont aménagés des bâtiments totalement ou partiellement résidentiels ;

ii. terrains où sont aménagés des établissements d'enseignement primaire 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 ;

b) terrains constituant, ou destinés à constituer, l'assiette d'une chaussée au sens du *Code de la sécurité routière* (chapitre C-24.2) 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 1 m, les valeurs limites fixées à l'annexe I ;

2° pour les fins de l'article 31.51, 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 mentionnés au ii ci-dessus.

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.

Précisons d'abord que seul le deuxième alinéa de cet article a été modifié. Il en constitue cependant le coeur. Pour ce qui est du premier alinéa, dans les deux cas il indique que les valeurs par défaut sont celles de l'annexe I pour toutes les dispositions de la section IV de la LQE qui s'appuient sur des valeurs limites réglementaires. Quant au troisième alinéa, il s'applique lorsque les teneurs naturelles dans un terrain excèdent ce qui serait autrement les valeurs limites applicables des annexes I ou II.

3.1.1 Les points communs

Avant d'examiner en détail les modifications apportées au deuxième alinéa, attardons-nous aux points communs aux deux versions. On remarquera que pour ce qui est des établissements énumérés au paragraphe 1^o, dans le premier cas, et au sous-paragraphe 1^oa), dans le second cas, le règlement parle au présent : « où sont aménagés ». Pour les aménagements énumérés au paragraphe 2^o et sous-paragraphe 1^ob), respectivement, des deux versions, deux cas de figures sont envisagés : « constituant, ou destinés à constituer ». Ici, on ne parle qu'au présent, on tient compte également des aménagements projetés. L'assiette d'une future rue montrée sur un plan de lotissement, que la rue soit construite ou non, profitera des valeurs limites plus permissives de l'annexe II. À l'inverse, pour les établissements, on ne tient compte que de ce qui est présent sur le terrain au moment de déterminer les valeurs limites applicables, et non ce qui serait projeté. Nous verrons que ce n'est pas la lecture que fait le Ministère dans le *Guide d'intervention*.

Cette liste d'établissements institutionnels imposant le recours à l'annexe I est un autre point commun entre les deux versions. Elle est rigoureusement identique. Ce qui peut étonner, c'est que l'usage institutionnel prévu dans un règlement de zonage permet de recourir à l'annexe II, mais ce sont justement des usages institutionnels qui ne le permettent pas. Cependant, des établissements comme un cégep ou un campus universitaire n'imposeraient pas de recourir à l'annexe I.

3.1.2 Les différences

Venons-en maintenant aux différences. La première, très importante, est la différence dans l'énumération des dispositions de la section IV de la LQE dans chaque paragraphe du deuxième alinéa. Dans la version actuelle, l'article 31.58 apparaît au premier alinéa, mais non dans les autres énumérations. C'est donc dire que dans tous les cas, pour l'application de l'article [31.58](#) LQE, ce sont les valeurs de l'annexe I qui s'appliquent. Cet article, c'est celui qui exige d'inscrire un avis de contamination au registre foncier. Dès qu'une étude de caractérisation d'un terrain faite en application de la LQE (et non pas seulement de sa section IV) révèle la présence de contaminants en excès des valeurs de l'annexe I, l'inscription est requise.

La nouvelle version se distingue également de l'ancienne version en ce qu'il fallait auparavant que le zonage soit exclusivement industriel, commercial ou institutionnel pour que les valeurs de l'annexe II s'appliquent (sous réserve des établissements présents) : « où ne sont autorisés, en vertu d'une réglementation municipale de zonage, que des usages... » Cette restriction est en partie disparue dans la nouvelle version.

En fait, elle ne subsiste qu'au paragraphe 2^o du deuxième alinéa dans la nouvelle version, dans le cas d'une cessation d'activité (article [31.51](#) LQE). L'exploitant qui cesse l'exercice d'une activité désignée doit se situer dans une zone où aucun autre usage que des usages industriels, commerciaux ou institutionnels n'est permis. Et même là, si un des établissements institutionnels énumérés en ii du sous-paragraphe 1^oa) est présent sur le terrain, le recours aux valeurs de l'annexe II ne lui sera pas ouvert. Par exemple, s'il y a une garderie en milieu de travail, cela pourrait poser un problème. Il y aurait alors lieu pour cet exploitant de la désaffecter avant de cesser l'exercice de l'activité désignée.

On remarquera aussi que, pour les dispositions autres que l'article 31.51 (et autre que 31.58 bien entendu), dans les cas de zonage non exclusivement industriel, commercial ou institutionnel, la présence d'un bâtiment résidentiel sur le terrain entraînera l'application des valeurs de l'annexe I. Un tel

bâtiment, par contre, est sans effet sur les valeurs limites applicables dans le cas de l'article [31.51](#) LQE, le paragraphe 2° dans la nouvelle version ne reprenant pas ce qui est prévu en i au sous-paragraphe 1°a). En particulier, l'exception valant pour l'assiette d'une chaussée ou d'une piste cyclable, par exemple, n'est pas admise pour l'application de l'article 31.51, en cas de zonage mixte. À cet égard, le *Guide d'intervention* s'écarte un peu de la définition de « chaussée » proposée dans le RPRT, à savoir, selon le *Code de la sécurité routière* à l'article [4](#) : « la partie d'un chemin public normalement utilisée pour la circulation des véhicules routiers ».

3.1.3 Le Guide d'intervention et l'interprétation des dispositions réglementaires

Le *Guide* renvoie le lecteur à la *Fiche technique – 5 Projets de construction ou de réfection d'infrastructures routières ou de projets linéaires*¹⁰¹. Dans cette fiche, on élargit la notion de chaussée (à la page 1) :

Dans le cadre d'un projet de construction ou de réfection d'une infrastructure routière, le Ministère considère que l'assiette d'une chaussée inclut toutes les composantes d'une route (chaussée, accotement, fossé, talus, terre-plein, berge, banquettes), telles que définies dans les normes d'ouvrages routiers du ministère des Transports du Québec (volume I - Conception routière) et a comme limite la zone des travaux visant spécifiquement ces composantes.

Selon cette énoncé, la portion de terrain qui pourrait bénéficier des valeurs limites plus permissives serait donc plus large que la « chaussée » au sens du *Code de la sécurité routière*. Il s'agirait alors tout au plus d'une tolérance administrative et si tel est le choix du Ministère, il y aurait lieu de modifier la définition de « chaussée » à l'article [1](#) du RPRT si telle est l'intention.

Ceci nous amène au *Guide d'intervention*. Pour aider le justiciable à se retrouver dans la structure pour le moins complexe de l'article [1](#) du RPRT, le Ministère propose des « astuces » fondées sur un algorithme illustré par des exemples. On les retrouve aux pages 39 à 52. Les algorithmes et exemples sont très bien faits et peuvent vraiment aider le lecteur à s'y retrouver. Cependant, le Ministère ne tient pas compte de la différence dans les termes utilisés aux sous-paragrophes 1°a) et 1°b) du deuxième alinéa de l'article [1](#) du RPRT (« sont aménagés » par rapport à « constituant, ou destinés à constituer »).

Ainsi, pour l'application de l'article [31.54](#) LQE, le *Guide d'intervention* donne comme premier exemple le cas suivant :

Un terrain zoné uniquement commercial a supporté une station-service jusqu'en 1997. Le terrain supporte maintenant un dépanneur et une résidence au deuxième étage du bâtiment. Le propriétaire prévoit changer l'activité de dépanneur pour une activité de garage d'entretien mécanique et construire une annexe pour les besoins du garage. Il y aura remaniement des sols pour la fondation du bâtiment. L'usage, présent et futur, est mixte (commercial et résidentiel). Quelles sont les valeurs limites réglementaires applicables à ce changement d'utilisation du terrain ?

Se référant à « l'Astuce d'application de l'article 31.54 », le *Guide* tranche rapidement par la réponse à la question suivante :

Question 1 : *Est-ce qu'il y aura un **usage** résidentiel ou institutionnel sensible sur le terrain ?* #
Oui.

Conclusion : Les valeurs limites réglementaires applicables sont celles de l'annexe [I](#) du RPRT.

Puisque le règlement parle au présent, la question à poser et la réponse à donner auraient dû, à notre

avis, être les suivantes :

Y a-t-il présentement un bâtiment partiellement ou exclusivement résidentiel ou un établissement institutionnel sensible sur le terrain ? # Non.

Et la conclusion aurait dû être que les valeurs applicables sont celles de l'annexe II. On se retrouve avec la situation en apparence incohérente suivante : on veut changer l'utilisation d'un terrain où avait été exploitée une fonderie, désaffectée avant qu'entre en vigueur l'article [31.51](#) LQE, et où le zonage est maintenant mixte institutionnel/résidentiel. On veut y établir un établissement d'enseignement primaire. Les valeurs limites applicables seraient celles de l'annexe II, malgré la nature sensible du projet.

Le *Manuel de l'expert* va dans le même sens que le *Guide d'intervention*. Ainsi, au point 19.5 de la *Grille d'attestation « Études de caractérisation phases II et III »*, portant sur l'« Adéquation des valeurs limites du RPRT déterminées par rapport au respect de l'article [1](#) du RPRT », on a la mention suivante (nous soulignons) :

Un propriétaire qui procède à la cessation d'une activité visée par le RPRT (article [31.51](#) de la LQE) dans un zonage mixte impliquant un usage résidentiel (p. ex., résidentiel/commercial) doit respecter les valeurs limites réglementaires s'appliquant à l'usage le plus restrictif permis par le zonage, soit le résidentiel, et, en conséquence, appliquer les critères de l'annexe [1](#) du RPRT (critères B), même si l'usage futur sera commercial ou industriel. Par contre, s'il s'agit plutôt d'un changement d'utilisation (article [31.53](#) de la LQE) sur un terrain qui a déjà supporté une activité visée par le RPRT, il est requis de respecter les valeurs correspondant à l'usage qui sera fait du terrain. S'il s'agit d'un usage commercial, les valeurs de l'annexe [II](#) du RPRT seront alors retenues.

Le premier membre de phrase souligné nous apparaît conforme au droit. Pour ce qui est du deuxième, faut-il voir une simple recommandation dans les mots « il est requis de respecter », comme si on lisait « il est recommandé de », ou s'il faut lire « le propriétaire est requis », c'est-à-dire « tenu de respecter » ? Si on sous-entend que l'obligation est bel et bien de respecter les valeurs correspondant à l'usage futur, ce n'est pas ce que donne l'application de l'article [1](#) du RPRT dans la deuxième partie de cet exemple. Ce sont les valeurs correspondant au zonage, même mixte, qui s'appliquent et même si le projet de changement d'utilisation était résidentiel, les valeurs limites seraient celles de l'annexe II.

Cela peut sembler étonnant, il faut cependant retenir que la conséquence est seulement la différence entre une réhabilitation volontaire ou forcée. Si le terrain, par exemple, avait l'objet d'une réhabilitation volontaire jusqu'aux valeurs de l'annexe II par un ancien propriétaire souhaitant simplement remettre sa propriété sur le marché. La commission scolaire ne serait contrainte alors qu'à une étude de caractérisation pour respecter ses obligations légales imposées par l'article [31.53](#) LQE. Bien entendu, elle a tout intérêt à poursuivre le travail de réhabilitation de l'ancien propriétaire jusqu'aux valeurs de l'annexe I, mais ce sera alors une réhabilitation volontaire sans obligation de faire approuver un plan de réhabilitation. C'est la seule conséquence juridique.

Les exemples donnés dans le *Guide d'intervention* représentent un effort louable de vulgarisation des règles de l'article [1](#) du RPRT. Toutefois, il faut demeurer prudent à leur lecture et toujours se référer à la disposition réglementaire.

3.2 Les teneurs de fond et le critère A

En 2017, le Ministère a poussé une bataille jusqu'en Cour d'appel pour tenter de faire échec à un jugement qui reconnaissait le droit à l'exploitant d'une carrière d'utiliser des sols A-B pour sa

restauration¹⁰². Pour le Ministère, l'utilisation de ces sols étaient interdite par l'article 4 du RSCTSC, sans compter que, pour lui, cette utilisation équivalait à exploiter un lieu d'élimination de sols contaminés en dérogation au RESC. Le Procureur général du Québec s'est désisté de son recours vu publication imminente, en mars 2019, du nouveau RSC. Le règlement projeté venait encadrer de manière très stricte l'utilisation des sols A-B pour la restauration de carrières et assujettit cette utilisation à une autorisation en vertu de l'article 22 LQE.

Auparavant, l'article 4 du *Règlement sur le stockage* était la seule disposition s'appliquant aux sols dits « A-B ». Il se lisait comme suit jusqu'au 18 avril 2019 :

4. Il est interdit de déposer des sols contenant des contaminants en concentration inférieure aux valeurs limites fixées par l'annexe I sur ou dans des sols dont la concentration de contaminants est inférieure à celle contenue dans les sols déposés (*Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2)) et si leur concentration de contaminants est égale ou inférieure à celle contenue dans les sols où ils sont déposés.

Ils ne peuvent non plus être déposés sur ou dans des terrains destinés à l'habitation sauf s'ils sont utilisés comme matériaux de remblayage dans le cadre de travaux de réhabilitation de terrains faits conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) et si leur concentration de contaminants est égale ou inférieure à celle contenue dans les sols où ils sont déposés.

Le présent article ne s'applique toutefois pas aux sols déposés sur leur terrain d'origine ni aux sols déposés sur le terrain à partir duquel a eu lieu l'activité à l'origine de leur contamination.

Le 18 avril 2019, par l'effet du *Règlement modifiant le Règlement sur le stockage et les centres de transferts de sols contaminés*¹⁰³, un nouvel alinéa a été ajouté à cet article, pour tenir compte de l'entrée en vigueur du nouveau *Règlement sur les carrières et sablières* :

Il ne s'applique pas non plus aux sols contenant des contaminants naturellement présents ou issus d'une activité humaine en concentration inférieure ou égale aux valeurs limites prévues à l'annexe I du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* (chapitre Q-2, r. 37) et utilisés pour le réaménagement et la restauration d'une carrière conformément au *Règlement sur les carrières et sablières* (chapitre Q-2, r. 7.1).

À notre avis, vu le jugement *Groupe CRH Canada*¹⁰⁴, cette modification était redondante.

Le 8 août 2019, l'article 4 était cette fois remplacé par deux nouveaux articles, les articles 4 et 4.1, par l'entrée en vigueur d'un autre *Règlement modifiant le Règlement sur le stockage et les centres de transferts de sols contaminés*¹⁰⁵ :

4. Il est interdit de déposer des sols contenant des contaminants en concentration égale ou inférieure aux valeurs limites fixées par l'annexe I, ou d'en permettre le dépôt, sur ou dans des sols dont la concentration de contaminants est inférieure à celle contenue dans les sols déposés.

Il est également interdit de déposer de tels sols ou d'en permettre le dépôt sur ou dans des terrains destinés à l'habitation.

L'interdiction prévue au premier alinéa n'est pas applicable lorsque les sols sont déposés :

1° sur ou dans leur terrain d'origine ;

2° sur ou dans le terrain à partir duquel a eu lieu l'activité à l'origine de leur contamination ;

3° sur ou dans des terrains autres que ceux visés au paragraphe 1 ou 2 et qu'ils sont utilisés :

- a) pour le réaménagement et la restauration d'une carrière conformément au *Règlement sur les carrières et sablières* (chapitre Q-2, r. 7.1) ;
- b) à des fins de valorisation dans le cadre d'un projet où le dépôt est autorisé par le ministre en vertu des dispositions de la sous-section 1 de la section II du chapitre IV du titre I de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2).

L'interdiction prévue au deuxième alinéa n'est pas applicable lorsque les sols sont déposés :

1° sur ou dans des terrains visés au paragraphe 1 ou 2 du troisième alinéa ;

2° sur ou dans des terrains autres que ceux visés au paragraphe 1 et qu'ils sont utilisés comme matériaux de remblayage dans le cadre de travaux de réhabilitation de terrains faits conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2), et si leur concentration de contaminants est égale ou inférieure à celle contenue dans les sols où ils sont déposés.

4.1. Lorsqu'un dépôt de sols est effectué en contravention avec l'article 4, le propriétaire, le locataire ou tout autre responsable du terrain où les sols ont été déposés est tenu de prendre les mesures nécessaires pour qu'ils soient déposés sur ou dans un terrain visé :

1° soit par le troisième ou le quatrième alinéa de ce même article, dans la mesure où les exigences qui y sont prévues sont respectées ;

2° soit par une autorisation, une déclaration de conformité, une exemption ou par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) ou les règlements pris pour son application.

Cette volonté du gouvernement d'encadrer aussi fermement la gestion des sols A-B suscite des questions sur la manière dont est structuré le régime actuel relatif aux terrains contaminés. D'abord, il y a une incohérence manifeste ici dans la manière dont les sols sont encadrés quant à leur degré de contamination, incohérence qui déroge à l'esprit de la refonte de la LQE amenée par la *Loi 102*. Selon le Livre vert de 2015¹⁰⁶, le régime d'autorisation devait être modulé en fonction des impacts anticipés d'une activité :

Le régime d'autorisation proposé comporterait quatre catégories d'activités. On peut les décrire sommairement de la façon suivante (voir le tableau 1) :

- Les activités à risque élevé : activités complexes ou de grande envergure entraînant des préoccupations sociales et des impacts environnementaux importants et qui, par conséquent, requièrent la mise en oeuvre de mesures d'atténuation ;
- Les activités à risque modéré : activités de complexité variable entraînant des impacts environnementaux et qui, par conséquent, requièrent la mise en oeuvre de mesures d'atténuation ;
- Les activités à risque faible : activités dont les impacts sont mineurs sur l'environnement mais qui peuvent nécessiter des mesures d'atténuation ;
- Les activités à risque négligeable : activités simples dont les impacts sur l'environnement ne sont pas significatifs.

Avant même que le gouvernement ne passe de règlement visant la mise en oeuvre de ce régime de déclaration de conformité, le législateur faisait déjà son lit relativement aux sols contaminés en permettant, à certaines conditions, la gestion par simple déclaration de conformité de sols excédant les valeurs limites réglementaires. Il nous semble que cette mesure, contenue dans la loi et non dans la réglementation, aurait dû envoyer un message clair sur ce qui, aux yeux du législateur, doit relever d'un régime d'autorisation ou d'une autorisation. Or, ce n'est que bien timidement que le gouvernement a ouvert la porte au régime réglementaire de la déclaration de conformité pour les sols A-B. Le 8 août 2019, le RPRT a été modifié¹⁰⁷ pour transformer en mesure réglementaire l'article 268 de la *Loi 102* qui faisait partie des mesures transitoires de cette loi. Par la même occasion, une modification a été apportée au RPRT pour ouvrir au régime de déclaration de conformité les opérations suivantes :

2.1. Est admissible à une déclaration de conformité la réception, sur ou dans un terrain, de sols qui contiennent des contaminants dont la concentration est égale ou inférieure aux valeurs limites fixées à l'annexe I, lorsque les conditions suivantes sont satisfaites :

1° les sols sont destinés à être valorisés sur ce terrain ;

2° ils ne contiennent pas d'amiante ;

3° les sols visés par cette déclaration n'auront pas pour effet de faire augmenter à plus de 10 000 m³ le volume total de sols contaminés reçus sur ce terrain, que ce volume soit atteint à la suite d'un seul ou de plusieurs projets.

Une autre disposition, calquée sur celle-ci, fait bénéficier d'une exemption de l'article [22](#) LQE une opération identique, mais limitée à 1000 m³ plutôt que 10 000 m³. Il s'agit de l'article 2.7 introduit dans le RPRT par la modification réglementaire.

Ces deux ajouts posent un problème d'interprétation. On remarquera qu'on n'y fait pas référence à l'interdiction édictée par l'article [4](#) du *Règlement sur le stockage* de déposer des sols A-B sur des sols moins contaminés. Est-ce à dire que cette disposition s'applique malgré cette interdiction, ou est-ce à dire que l'interdiction s'ajoute aux conditions donnant ouverture à la déclaration de conformité ?

2.7. Est exemptée de l'application de tout ou partie de l'article [22](#) de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) la réception, sur ou dans un terrain, de sols qui contiennent des contaminants dont la concentration est égale ou inférieure aux valeurs limites fixées à l'annexe I lorsque les conditions suivantes sont satisfaites :

1° les sols sont destinés à être valorisés sur ce terrain ;

2° ils ne contiennent pas d'amiante ;

3° le dépôt de ces sols ne fera pas augmenter à plus de 1 000 m³ le volume total de sols contaminés reçus sur ce terrain, que ce volume soit atteint à la suite d'un seul ou de plusieurs projets.

2.8. Toute personne ou municipalité qui exerce une activité exemptée en vertu du présent chapitre doit conserver l'étude de caractérisation du terrain où les sols sont reçus, exigée par l'article 2.12, pendant au moins cinq ans suivant la fin de cette activité.

Nous sommes d'avis que l'interdiction édictée par l'article [4](#) du *Règlement sur le stockage* n'est pas écartée. En effet, on a aussi introduit dans le RPRT une mesure de contrôle visant à établir la concentration de contaminants dans le terrain récepteur, avant réception des sols A-B¹⁰⁸ :

2.12. Toute personne ou municipalité qui s'apprête à recevoir, sur ou dans un terrain, des sols qui contiennent des contaminants dont la concentration est égale ou inférieure aux valeurs limites fixées à l'annexe I et qui sont destinés à y être valorisés, doit, préalablement à la réception de tels sols, procéder à une étude de caractérisation, réalisée par un professionnel ou par toute autre personne compétente dans le domaine, de la portion de ce terrain sur laquelle les sols seront déposés, à l'exclusion des eaux souterraines et des eaux de surface qui s'y trouvent.

L'étude de caractérisation visée au premier alinéa doit être réalisée conformément aux règles de l'art et la personne chargée de sa réalisation doit tenir compte de l'historique du terrain et des résultats des rapports d'analyse visés au troisième alinéa de l'article 2.10 au regard des contaminants dont ces rapports indiquent la présence dans la portion de terrain concernée.

3.2.1 Un encadrement strict pour les sols A-B

On le voit, les sols A-B sont très strictement encadrés dans leur gestion. Cette approche crée une incertitude juridique en ce que le critère A n'existe pas juridiquement. Aucun règlement n'en fixe les valeurs. Les règles que l'on dit s'appliquer aux sols dits « A-B » sont en réalité des règles applicables aux sols qui contiennent des concentrations en contaminants inférieures au critère B, c'est-à-dire inférieures aux valeurs de l'annexe I du RSCTSC dans le cas de ce règlement, ou inférieures aux valeurs de l'annexe I du RPRT, dans le cas du *Règlement sur les carrières et sablières*. Les valeurs de ces deux annexes sont des normes réglementaires dont l'application est claire et la conformité est mesurable. Il en est tout autrement du critère A.

Le recours à ce critère semble motivé par une approche puriste, voire idéaliste, une approche qui ne recherche rien de moins qu'une pureté théorique des sols. D'abord, cela ne concorde pas avec la finalité même de la LQE, quant à la contamination de l'environnement, exprimée avec clarté aux articles [20](#) et [31.43](#) LQE. La contamination dont se soucie le législateur, c'est celle qui est « susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité de l'environnement, aux écosystèmes, aux espèces vivantes ou aux biens ». Les mesures fondées sur les critères B et C sont tout à fait cohérentes avec cette préoccupation du législateur.

À la page 183, le *Guide d'intervention* mentionne ceci à propos des critères B et C :

Un dépassement des critères génériques pour les sols dans un terrain signifie que le terrain peut présenter un risque et devrait faire l'objet d'une analyse sérieuse afin de déterminer quelles interventions additionnelles (caractérisation, évaluation du risque, réhabilitation) devraient être envisagées par le responsable du terrain.

L'utilisation des critères génériques de sols comme objectif de décontamination signifie que, pour un usage donné, tous les sols contaminés au-dessus des critères génériques liés à l'usage doivent être excavés et gérés de façon sécuritaire ou faire l'objet d'un traitement jusqu'à ce que la contamination des sols laissés en place atteigne la valeur du critère ou soit inférieure à celle-ci. De plus, tel que mentionné plus haut dans notre commentaire sur l'article 31.50.1, des critères basés sur le risque pour l'écosystème ont été élaborés et sont donnés à l'annexe 3 du *Guide*. Il s'agit des critères B^{écotox} et C^{écptox}. Cette approche s'inscrit dans la préoccupation manifestée par le législateur quant à la susceptibilité d'une atteinte. Pour le critère A, toutefois, c'est tout autre chose.

Le *Guide d'intervention* dit ceci sur l'élaboration du critère A :

Le critère A (annexe 2) pour les métaux correspond aux teneurs de fond naturelles du contaminant se trouvant dans les sols du Québec. Pour les composés organiques, ce critère correspond généralement à la limite de quantification puisque la plupart de ces contaminants ne se trouvent pas de façon naturelle dans les sols. Dans le cas contraire, il faut le démontrer par une étude.

Sujettes à des variations locales, les valeurs pour les métaux (annexe 1) ont été établies statistiquement pour cinq provinces géologiques du Québec et sont indiquées de la sorte à la figure 14. À noter que le critère A de l'annexe 2 correspond, par défaut, à celui des Basses-terres du Saint-Laurent.

Le passage suivant du *Guide d'intervention* permet de voir la relation entre les critères B et C et le risque, aspect absent des passages du *Guide* portant la détermination du critère A :

Les critères génériques pour les sols s'inspirent d'une grille similaire de critères qui a été élaborée aux Pays-Bas au début des années 1980. Cette grille a été importée au Québec en 1985 et a été utilisée par le Ministère pour la caractérisation du terrain de l'ancien dépotoir de la Ville de LaSalle. À cette époque, certains paramètres de la grille ont été modifiés pour tenir compte des particularités des sols du Québec. Certains contaminants ont également été ajoutés. Au fil des ans, le Ministère a bonifié ces critères :

- en procédant à la validation basée sur le risque toxicologique de certaines substances au début des années 1990 ;
- en remplaçant, en 1998, les premiers critères de teneurs de fond (critères A) par des valeurs mesurées correspondant aux différentes régions géologiques du Québec, critères élaborés à partir de l'analyse de données en provenance du MRN. Cet exercice a été achevé en 2012 à la lumière des nouvelles données recueillies ;
- en comparant, en 2001, les valeurs des critères B et C avec ceux établis par une quarantaine de territoires en Amérique et en Europe ;
- en faisant valider par l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), sur la base de la protection de la santé humaine, les critères B et C d'une trentaine de substances de la PPSRTC de 1998. À cette fin, les orientations énoncées dans les Lignes directrices du MSSS116 ont été appliquées pour des scénarios résidentiels (critères B) et commerciaux/industriels (critères C), pour les voies d'exposition directes, soit l'ingestion, l'inhalation et le contact cutané ;
- en procédant, en 2008, à une validation des critères sur la base de la protection de l'écosystème (section 8.2.2 du présent guide).

Face à cette rigueur exposée ci-dessus, il est pour le moins étonnant de lire, dans la *Note d'instructions 15-04*, intitulée « Applicabilité de l'article 4 du Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés aux sols contenant des teneurs naturelles en métaux et métalloïdes inférieures à l'annexe I de ce règlement ». On y retrouve les instructions suivantes :

Il n'est pas dans l'intention du MDDELCC de viser les sols contenant des teneurs naturelles pour l'application de l'article [4](#) du RSCTSC.

D'ici à ce qu'une modification réglementaire soit effectuée pour clarifier la situation, il convient de ne pas appliquer l'article [4](#) du RSCTSC aux sols contenant des teneurs naturelles inférieures à l'annexe I (sols « A-B »).

C'est pour le moins étonnant. Selon la grille de gestion des sols excavés intérimaire de la *Politique de 1998*, on ne souhaitait pas déposer des sols contaminés sur des sols qui le sont moins pour éviter que ceux déposés contribuent à contaminer les sols sous-jacents. Or, rien dans la *Note d'instructions* n'explique pourquoi, lorsqu'il est question de teneurs naturelles, on pourrait écarter cette règle, d'autant plus qu'un reportage récent relatif au manganèse dans l'eau potable, attribuable aux teneurs naturelles du sol¹⁰⁹, montre que les teneurs naturelles ne sont pas toujours inoffensives. Contrairement à ce qu'il a fait dans le RPRT, pour les valeurs limites, le législateur n'a pas prévu, à l'annexe I du *Règlement sur le stockage* une quelconque référence aux teneurs de fond. Nous en concluons que le législateur a fait le choix de ne pas faire de distinction entre les teneurs naturelles et la contamination d'origine anthropique.

D'abord, le justiciable fait face à une norme imprécise dont la limite supérieure est établie par règlement, mais dont la limite inférieure n'est qu'une norme administrative appliquée à grande échelle par région géologique. Ensuite, puisque le critère A équivaut soit à une teneur naturelle, soit à une limite de détection, le Ministère écarte ici du revers de la main la règle *de minimis*. Le Ministère recherche ici la pureté. Rappelons les enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique*¹¹⁰ :

De façon plus précise, comme on peut présumer que le législateur ne voulait pas attacher de conséquences pénales à des violations négligeables ou minimales d'une disposition, le principe de l'absurdité permet d'en réduire la portée. À cet égard, le principe de l'absurdité est très proche de l'adage *de minimis non curat lex* (la loi ne se soucie pas des bagatelles).

Il nous apparaît intenable juridiquement de soutenir une position appliquant à tout sol < B les nombreuses règles et restrictions évoquées plus haut. Il y a sans doute quelque part entre le critère A et le critère B un niveau de contamination qui justifierait d'appliquer les mesures préventives édictées dans la réglementation, mais elles ne se justifient certainement pas pour toute valeur dépassant le moins le critère A. Sanctionner le justiciable pour n'importe quelle valeur excédant le critère A nous apparaît abusif.

4. LES OBLIGATIONS RATTACHÉES À LA SECTION IV DE LA LQE

Ces considérations nous amènent aux diverses obligations prescrites par les dispositions de la section IV de la LQE, qui sont intimement liées aux valeurs limites applicables. Nous allons ici examiner ce que nous dit le *Guide d'intervention* relativement aux avis de contamination, à l'application des articles [120](#) et [121](#) de la LAU, aux dispositions particulières du *Règlement sur l'application de l'article 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement*¹¹¹, à la notion de réhabilitation et à l'impraticabilité technique.

Rappelons que des études de caractérisation effectuées à des fins privées, dans le cadre de transactions commerciales par exemple, pour un financement hypothécaire, une vente, ne peuvent pas déclencher l'inscription d'un avis de contamination. Il doit s'agir d'une étude faite en application de la LQE, selon l'article [31.58](#) LQE. Et l'expression « en application de la LQE » va au-delà d'une étude faite en application de la section IV. Les éventuelles études qui seront requises en vertu de l'article [70.5.2](#) LQE à la suite de déversements accidentels de matières dangereuses, lorsque la réglementation pertinente aura été adoptée, devraient en principe faire partie de ces études faites « en application » de la LQE. Sur ce plan, l'article [70.5.4](#) LQE, qui requiert l'inscription d'un tel avis aux « cas prévus par règlement », crée de la confusion.

L'inscription au registre foncier d'un avis de contamination peut entraîner d'importantes conséquences

pour le propriétaire. Notamment, le terrain sera ensuite inscrit à la liste municipale des terrains contaminés, par l'effet de l'article [31.68](#) LQE, et son propriétaire pourrait ensuite être confronté aux contraintes des articles [120](#) ou [121](#) LAU. De plus, cet avis peut frapper la propriété d'un stigmaté et en affecter négativement la valeur, ainsi que le rappelle la Cour supérieure dans l'affaire¹¹² :

[140] À la lumière de la législation portant sur les sols contaminés, et sur la nécessité de publier un avis de décontamination avant de pouvoir faire un usage quelconque de l'immeuble, le Tribunal considère comme un fait notoire que l'avis de contamination est susceptible d'avoir un impact négatif sur la valeur de l'immeuble.

Même si un avis de décontamination est par la suite inscrit au registre foncier, il n'en demeure pas moins que l'information subsiste dans l'historique des inscriptions de l'index aux immeubles. Le terrain peut ainsi être frappé d'un stigmaté¹¹³. De plus, pour pouvoir inscrire un avis de décontamination, il faut que le terrain ait fait l'objet de travaux de réhabilitation, selon ce que prévoit l'article [31.59](#) LQE. Autrement, dans le cas d'un avis de contamination inscrit par erreur, la seule solution sera de requérir la radiation de l'avis. Cependant, mention de cette radiation apparaîtra à l'index aux immeubles. Le stigmaté pourrait alors demeurer.

4.1 La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Tel que mentionné plus haut, l'avis de contamination entraîne l'inscription du terrain sur la liste municipale des terrains contaminés que les municipalités doivent tenir en vertu de l'article [31.68](#) LQE. La conséquence de cette inscription est d'assujettir le terrain aux règles du deuxième alinéa des articles [120](#) et [121](#) LAU :

120. (2^e alinéa) 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* (chapitre Q-2) et fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs 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.

121. (2^e alinéa) 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* (chapitre Q-2) et fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs 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.

Les articles 120 et 121 représentent l'adaptation juridique de deux mécanismes prévus dans la *Politique de 1998* relativement aux « terrains potentiellement contaminés pour lesquels il y a un projet de réutilisation » (section 6.2 de la *Politique de 1998*). Il s'agit du « profil environnemental » et du « certificat de compatibilité ».

La Politique prévoyait que le propriétaire d'un terrain visé par la section 6.2 devait faire préparer un

profil environnemental, lequel devait être certifié par un professionnel agréé et remis au représentant municipal concerné. Lorsque rempli « à la satisfaction de la municipalité », il devait être transmis au Ministère. La Politique stipulait alors en caractère gras : « **La municipalité émet le permis requis dans les délais qui lui sont prescrits, à moins de recevoir un avis contraire de la part du MEF** » (en caractères gras dans le texte). Bien entendu, cette pratique était illégale en ce que le Ministère ne pouvait exercer aucun pouvoir sur le fonctionnaire municipal chargé d'émettre le permis. Elle était néanmoins indiquée en toutes lettres dans la Politique.

L'autre mesure qui nous semble avoir inspiré l'ajout aux articles [120](#) et [121](#) LAU des alinéas cités plus haut, c'est le « certificat de compatibilité ». Voici ce qu'en disait la Politique à la section 6.2.2.6 (italiques et caractères gras dans le texte) :

Pour les terrains destinés à être réutilisés et qui ont fait l'objet d'une intervention afin de rendre le risque non significatif, le MEF émettra sur demande un *certificat de compatibilité* si le terrain a été décontaminé en deçà des critères génériques d'usage et un *certificat de compatibilité conditionnel* si d'autres mesures de gestion du risque (critères spécifiques, mesures restrictives, mesures de confinement, contrôle et suivi), permettant de rendre le risque non significatif, ont été prises.

Ces extraits nous montrent que le législateur n'a pas suivi à la lettre les choix et les orientations de la *Politique de 1998*, devant bien entendu arbitrer les préoccupations et les intérêts des parties prenantes dans le respect de la règle de droit. Le deuxième alinéa ajouté aux articles [120](#) et [121](#) LAU en sont le reflet. Au sujet de ces articles, le *Guide d'intervention* précise ceci (nous soulignons) :

De son côté, les articles [120](#) et [121](#) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) imposent aux municipalités de vérifier, pour chaque demande de permis de construction ou de lotissement, si le terrain faisant l'objet de la demande est inscrit sur cette liste de terrains contaminés. Dans l'affirmative, le requérant doit, pour recevoir son permis, fournir à la municipalité une attestation signée par un expert au sens de la section IV du chapitre IV de la LQE confirmant que le projet envisagé est compatible avec les dispositions du plan de réhabilitation approuvé par le Ministère pour ce terrain. [...]¹¹⁴

(Soulignement ajouté)

Les auteurs du *Guide* ont sans doute cherché à résumer ici les dispositions des alinéas en question. Cependant, ce faisant, ils envoient un message susceptible d'induire en erreur le fonctionnaire municipal chargé d'accorder le permis. Il est exact que s'il y a un plan de réhabilitation approuvé, alors le permis ne pourra être émis sans l'attestation de l'expert. Mais c'est seulement si un plan de réhabilitation a été approuvé.

4.2 Les infrastructures d'aqueduc et d'égout

N'oublions pas que l'avis de contamination peut être inscrit à la suite d'une étude de caractérisation qui n'a pas été effectuée en application de la section IV de la LQE puisque, selon l'article [31.58](#) LQE, toute autre exigence de caractériser un terrain découlant de la LQE peut enclencher l'inscription d'un avis de contamination. Ce serait le cas, par exemple, d'une caractérisation faite en vertu des dispositions de l'article [9](#) du *Règlement sur l'article 32 LQE*.

De plus, un promoteur peut avoir intérêt à lotir un terrain avant de procéder à sa caractérisation s'il est assujéti à l'article 31.53. En effet, comme on l'a vu plus haut, il pourrait bénéficier des valeurs limites de l'annexe II pour les assiettes de chaussée et les trottoirs qui les bordent ou les assiettes de piste

cyclable, même si le zonage est résidentiel. Rien n'empêcherait qu'il fasse sa demande de permis de lotissement, lors même qu'il n'a pas encore soumis au ministre de plan de réhabilitation ou que, le plan ayant été soumis, il est en processus d'approbation.

Puisqu'il est question d'assiette de chaussée et que nous avons fait allusion également à une disposition du *Règlement sur l'article 32 LQE*, nous allons maintenant nous pencher sur quelques passages du *Guide d'intervention* portant sur les travaux d'aqueduc et d'égout. Nous allons nous pencher sur ce que dit le *Guide* relativement à trois articles du règlement, les articles 9, 12 et 20.

9. Dans le cas des travaux énumérés au paragraphe 1 de l'article 4 et aux paragraphes 1 et 2 de l'article 5, le maître d'ouvrage doit, s'il y a excavation de sols :

1° préciser dans un rapport, parmi les activités industrielles ou commerciales à risque énumérées à l'annexe [III](#) du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* (chapitre Q-2, r. 37), celles qui sont exercées ou qui, par le passé, ont été exercées sur les terrains où les travaux doivent être exécutés ou sur les terrains qui leur sont contigus ;

2° échantillonner les sols à excaver aux endroits susceptibles d'être contaminés ;

3° faire analyser, par un laboratoire accrédité par le ministre en vertu de l'article [118.6](#) de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2), les échantillons de sol prélevés en fonction des contaminants potentiels reliés aux activités énumérées à l'annexe III susmentionnée conformément au Guide de caractérisation des terrains publié par le ministre en vertu de l'article 31.66 de la Loi ;

4° conserver les rapports d'analyses pendant au moins 5 ans à compter de la date de leur production et les fournir sur demande au ministre.

12. Si des activités appartenant à l'une des catégories visées par l'annexe [III](#) du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* (chapitre Q-2, r. 37) ont été exercées sur les terrains où doivent être exécutés les travaux ou sur ceux qui seront desservis par les aqueducs ou les égouts, un rapport de caractérisation préliminaire des terrains (phase I) doit être joint au plan quinquennal d'aqueduc et d'égout. L'article 31.67 de la Loi s'applique à ce rapport.

Si les terrains où doivent être exécutés les travaux ne font pas l'objet de changement d'utilisation et ne sont pas assujettis à la section IV.2.1 de la Loi, le plan quinquennal précise les activités visées par l'annexe [III](#) du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* qui ont été exercées sur les terrains qui leur sont contigus.

20. Sous réserve du deuxième alinéa, la réutilisation des sols en place, lorsqu'il y a excavation, est faite conformément à la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* publiée par Les Publications du Québec et accessible sur le site Internet du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

Les sols utilisés pour l'assise et l'enrobage des conduites d'eau potable doivent être propres. Le recouvrement de sols propres au dessus d'une conduite doit avoir une hauteur minimale de 30 cm.

Les matériaux d'excavation en surplus doivent faire l'objet d'un traitement, d'une valorisation ou d'une élimination conforme à la Loi.

Relativement aux travaux d'aqueduc et d'égout, le *Guide d'intervention* distingue les secteurs déjà bâtis et les nouveaux développements¹¹⁵. Nous concluons que par « secteurs déjà bâtis », les auteurs du *Guide* ont en tête les cas visés par l'article [9](#) du *Règlement sur l'article 32 LQE*. En effet, les « travaux

énumérés au paragraphe 1 de l'article 4 et aux paragraphes 1 et 2 de l'article 5 » du règlement et que visent l'article 9 concernent essentiellement le remplacement ou la reconstruction de conduites existantes. Dans ce cas, le *Guide d'intervention* précise qu'une étude de caractérisation de phase I doit être effectuée. Il fait sans doute référence ici à l'exigence du paragraphe 1^o de l'article 9. Cependant, cet article va plus loin en exigeant, aux paragraphes 2^o et 3^o, un échantillonnage et une analyse des sols en fonction de ce que révélerait l'étude de phase I. Puisqu'il y a échantillonnage, nous sommes d'avis qu'il s'agit ici d'une étude de phase II. Cependant, comme ces études ne sont pas réalisées en application de la section IV de la LQE, elles n'auront pas à être attestées par un expert.

À juste titre, le *Guide d'intervention* attire notre attention sur l'application possible de l'article [31.53](#) LQE, même pour des travaux en milieu déjà bâti et donne l'exemple d'un élargissement d'emprise de rue qui empiéterait sur des terrains où se seraient exercées des activités désignées (une station-service, par exemple). Dans ce cas, une étude de caractérisation conforme aux exigences de l'article [31.67](#) LQE devra alors être effectuée et être attestée par un expert. Selon les résultats, un avis de contamination pourrait être requis. À cet égard, le *Guide d'intervention* laisse entendre, assez étonnamment, qu'il pourrait y avoir dispense d'inscription. À cet effet, il renvoie le lecteur à la *Note d'instructions 16-01*, intitulée « Application de l'article 31.58 dans le cadre de certains projets d'aqueduc et d'égout », où il est dit :

Il n'est pas requis d'exiger l'inscription d'un avis de contamination :

- pour un projet d'installation, de prolongement ou de remplacement d'un réseau d'aqueduc ou d'égout dans l'emprise d'une rue existante d'un secteur déjà bâti où aucune activité visée par le RPRT n'a eu lieu.¹
- lorsqu'il y a eu réhabilitation volontaire de la totalité du terrain antérieurement à la demande d'autorisation, qu'aucune activité visée par le RPRT n'a eu lieu, et qu'il y a actuellement respect des valeurs limites de l'annexe [I](#) du RPRT.

Cette affirmation est pour le moins surprenante. Les deux situations font référence à l'absence d'exercice d'une activité visée par le RPRT. Cependant, l'exercice ou non d'activités visées par le RPRT n'est pas une considération pertinente pour l'inscription ou non d'un avis de contamination. Par contre, il est exact que s'il y a respect des valeurs limites de l'annexe [I](#) du RPRT par suite d'une réhabilitation volontaire, alors il n'y a pas de déclencheur de l'inscription d'un avis de contamination.

Pour les nouveaux développements, le *Guide d'intervention* laisse entendre que le demandeur d'autorisation aurait à réaliser une phase I comme dans le cas précédent pour déterminer si des activités désignées auraient été exercées dans l'emprise ou sur les terrains riverains. Le *Guide* précise que si les conclusions sont positives, « le rapport de caractérisation de phase I des terrains devra être attesté par un expert selon l'article [31.65](#) de la LQE ». Il précise aussi que les exigences de l'article [31.53](#) LQE seraient applicables¹¹⁶.

Ce serait vrai dans le cas où les activités désignées auraient été exercées là où est prévue l'assiette de rue, car ce serait alors un changement d'utilisation de ce terrain. Mais rien dans la LQE n'enclenche l'application de l'article 31.53 parce qu'une activité désignée serait exercée sur des terrains riverains de la nouvelle utilisation.

En ce qui concerne l'article [20](#) du *Règlement sur l'article 32 LQE*, le *Guide* souligne que la réutilisation

(le *Guide* ajoute « valorisation » entre parenthèses) en place des sols excavés doit être faite conformément à la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*. Cependant, les auteurs ajoutent : « c'est-à-dire conformément aux exigences du présent guide, notamment en respect de la grille de gestion des sols excavés présentée à l'annexe 5. Le critère d'usage qui doit être appliqué correspond aux critères C du présent guide (annexe 2), soit les valeurs se trouvant à l'annexe [II](#) du RPRT ».

La chose est sans doute vraie en termes d'équivalence et le commentaire est sans doute motivé par cette mention à la note 83 du *Guide* : « Depuis juillet 2016, le présent guide d'intervention regroupe tous les aspects techniques de la Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés ». Cependant, la Politique n'a pas été abrogée et c'est le document auquel renvoie expressément l'article [20](#) du Règlement sur l'article 32 de la LQE.

4.3 La réhabilitation

Il n'y a pas dans la LQE de définition de ce qu'est une réhabilitation d'un terrain. Les auteurs du *Guide*, à la section 5.7 à la page 64, nous donnent la leur :

On entend par « réhabilitation » une intervention sur un terrain contaminé au-delà des valeurs limites réglementaires (excavation, traitement *in situ*, confinement) qui réduit la quantité de contaminants s'y trouvant, ou limite la possibilité de propagation de ces contaminants ou d'entrer en contact avec eux.

Cependant, à la section 5.7.3, à la page 66, le *Guide* va beaucoup plus loin :

Construire un bâtiment ou faire des aménagements (p. ex., terrains de jeux et stationnements) sur un terrain ou une partie d'un terrain contaminé est assimilable à une réhabilitation du terrain lorsque :

- les travaux qui doivent être effectués nécessitent l'excavation, le transport ou le remaniement d'une quantité plus ou moins importante de sols contaminés. Pareille manipulation de sols contaminés est assujettie aux articles [4](#) et [5](#) du RSCTSC ;
- les infrastructures, les bâtiments ou les aménagements font en sorte que les contaminants sont isolés et que des voies d'exposition sont coupées ou au contraire créées.

Ainsi, l'asphaltage d'un terrain contaminé, du seul fait que les voies d'exposition à la contamination pourraient s'en trouver coupées, serait une réhabilitation. Par contre, si cet asphaltage était exigé par le Ministère, il ne s'agirait pas d'une réhabilitation volontaire, selon la note 31 du *Guide* :

Si un terrain est aménagé (asphaltage, etc.) à la demande du Ministère pour réduire les nuisances qu'il constitue ou pour toute autre raison, l'intervention n'est pas volontaire et n'est pas, au cas où des contaminants en concentration supérieure aux valeurs réglementaires seraient laissés en place, soumise à l'article [31.57](#) de la LQE.

C'est pour le moins une approche « créative » de l'application de l'article [31.57](#) LQE. À notre avis, il ne s'agit pas d'une lecture correcte de la LQE. Si du sol, même contaminé, est excavé du seul fait qu'une excavation est requise pour y asseoir une construction, cela ne nous apparaît pas être une « réhabilitation ». Si, toutefois, davantage de sol que nécessaire est excavé parce qu'il est contaminé et qu'on veuille le remplacer par des sols propres (des sols « nobles » pour utiliser l'expression du juge Morrison dans *Groupe CRH Canada*¹¹⁷), alors il y aurait là une activité de réhabilitation, mais pour

partie seulement. À cet égard, rappelons que l'article 31.57 prévoit qu'on puisse réhabiliter une partie seulement d'un terrain. Cette réhabilitation serait alors exemptée de l'exigence d'un plan de réhabilitation du moment que, pour la partie de terrain réhabilitée, la contamination est ramenée sous les valeurs limites.

* Ad. E., biologiste et Fellow Adm.A. M^e Robert Daigneault, dirige depuis 2001 le cabinet Daigneault, avocats inc. L'auteur remercie M^e Lucie Gosselin, LL. M., pour son aide à la recherche.

1. Très exactement la section IV du chapitre IV du titre I de la LQE ; il sera plus simple dans ce texte de s'y référer comme « la section IV de la LQE », étant la seule section de la loi portant ce numéro.
2. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, L.Q. 2002, c. 11.
3. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, L.Q. 2017, c. 4 (ci-après la « Loi 102 »).
4. Sous-section 2 de la section II, chapitre IV, du titre I de la LQE.
5. Sous-section 3 de la section II, chapitre IV, du titre I de la LQE.
6. (2019) 151 Gazette Officielle du Québec II, 3041.
7. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1990, c. 26 ; au sujet de l'appellation « Loi du pollueur-payeur », voir Robert DAIGNEAULT, « La portée de la nouvelle loi dite “du pollueur-payeur” », [Vol. 36] 1991 *McGill L.J.* 1027-1069.
8. Bien que la LQE distingue, à l'article 1, une « municipalité » d'une « personne », nous utiliserons le mot « personne » dans le présent texte sans faire cette distinction.
9. SBC 2003, Chapter 53.
10. *Ibid.*, Part 4, « Contaminated Site Remediation », par. 47(5).
11. Comme nous revenons à l'occasion sur trois décennies d'évolution législative et que le nom de ce ministère a très souvent changé, utiliser le sigle actuel « MELCC » ne conviendrait pas ; l'expression « ministère de l'Environnement » apparaît plus appropriée.
12. Michel BEAULIEU, 2019. *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés*. Québec, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 219 p. + annexes.
13. En fait, la jurisprudence relative aux terrains contaminés est surtout d'ordre privé, dans des affaires de vices cachés, notamment.
14. *Société en commandite Investissements Richmond c. Québec*, 2015 QCCS 313, [EYB 2015-247806](#), au par. 82 ; voir aussi *Québec (Procureure générale) c. Automobile E. Lauzon inc.*, 2015 QCCS 5860, [EYB 2015-259874](#), aux par. 356 à 366.
15. *Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49, entrée en vigueur le 21 décembre 1972.
16. « LaSalle : les travaux de décontamination débutent », *La Presse*, 26 juin 1986.

- 17.** Ville de Châteauguay, *Contamination des lagunes de Mercier – Historique d'une catastrophe écologique annoncée*, en ligne : <<https://www.ville.chateauguay.qc.ca/sites/default/files/Historique-Lagunes-Mercier.pdf>>.
- 18.** *Québec (Procureur général) c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) ltée*, 1995 CanLII 5176 (QC CA), en ligne : <<http://canlii.ca/t/1nm9z>>.
- 19.** Cette contamination est à l'origine du chapitre VII du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ, c. Q-2, r. 35.2, intitulé « DISPOSITIONS PARTICULIÈRES APPLICABLES À LA VILLE DE MERCIER ET À D'AUTRES TERRITOIRES SITUÉS À PROXIMITÉ » et, auparavant, de la section II, intitulée « RÉGION DE VILLE DE MERCIER », du chapitre V de l'ancien *Règlement sur le captage de eaux souterraines*, RLRQ, c. Q-2, r. 6.
- 20.** *Texaco Canada inc. c. Communauté urbaine de Montréal* (22 septembre 1994), [EYB 1994-75753](#), J.E. 94-1242, au par. 114, conf. *sub nom. Ville de Montréal-Est c. Texaco Canada inc.*, 2001 CanLII 12435 (QC CA).
- 21.** « Paradis veut forcer les pollueurs à dépolluer – Un projet de loi permettra au ministre de forcer les compagnies polluées à décontaminer leurs sites », *La Presse*, 13 décembre 1989 (NOTE : c'est finalement en 1990 que le projet de loi a été présenté et sanctionné).
- 22.** *Balmet Canada inc. c. Ministre de l'Environnement* (21 septembre 1989), CMQ-46696.
- 23.** Sophie LAVALLÉE, « Prêter sans parier ? La Loi 72 sur la protection et la réhabilitation des terrains contaminés et les institutions financières au Québec », dans *Développements récents en droit de l'environnement (2006)*, Barreau du Québec, Services de la formation permanente, 2006, 367-420, à la note 19.
- 24.** *Ibid.* ; voir aussi Christine DUCHAINE, Guillaume PELEGRIN et Ginette GAGNON, « La portée et les limitations des pouvoirs d'ordonnance prévus à la Loi sur la qualité de l'environnement à l'égard des terrains contaminés », dans *Développements récents en droit de l'environnement (2014)*, Barreau du Québec, Services de la formation continue, 2014, 227-373, à la section 2.3.1.
- 25.** *Cie pétrolière impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58, [REJB 2003-49134](#).
- 26.** *Ibid.*, au par. 23.
- 27.** *Ibid.*, au par. 24.
- 28.** Sophie LAVALLÉE, « Le point sur la réhabilitation des terrains contaminés au Québec : les grands enjeux du projet de loi 72 », dans *Développements récents en droit de l'environnement (2002)*, Barreau du Québec, Services de la formation permanente, 2002, 177-263, à la section 2.2.
- 29.** Michel BEAULIEU *et al.*, *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, Sainte-Foy, Publications du Québec, 1999.
- 30.** RLRQ, c. U-1.1.
- 31.** Par l'effet de la *Loi modifiant la Loi sur l'utilisation des produits pétroliers et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1997, c. 64, art. 1, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000.
- 32.** (1991) 123 Gazette Officielle du Québec II, 2834, entrée en vigueur le 11 juillet 1991.
- 33.** Aux articles 120 et 121 de ce règlement.
- 34.** RLRQ, c. Q-2, r. 32, entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997.
- 35.** Par l'effet de l'article 8, par. 1, du *Règlement relatif à certaines mesures facilitant l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement et de ses règlements*, RLRQ, c. Q-2, r. 32.1, l'article 9 RMD est maintenant inapplicable, vu que les obligations qu'il imposait le sont maintenant par les articles 21 et 70.5.1 LQE.

- [36.](#) Michel BEAULIEU, 2019. *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés*. Québec, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 219 p. + annexes.
- [37.](#) *Faucher c. Développement Lemarco inc.*, 2010 QCCA 1807, [EYB 2010-180270](#), au par. 25.
- [38.](#) Sophie LAVALLÉE, *supra*, note 28, à la section 2.3.
- [39.](#) Sophie LAVALLÉE, *La réhabilitation des terrains contaminés et le droit québécois : un droit négocié*, Collection Minerve, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 283-284 ; voir aussi Jean PIETTE, « L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement », dans *Développements récents en droit de l'environnement (2007)*, Barreau du Québec, Services de la formation permanente, 2007 ; voir également *Société en commandite Investissements Richmond et Automobile E. Lauzon*, *supra*, note 14.
- [40.](#) *Faucher c. Développement Lemarco*, *supra*, note 36.
- [41.](#) RLRQ, c. D-8.1.1.
- [42.](#) Sophie LAVALLÉE, *supra*, note 28, à la section 2.3.
- [43.](#) Bureau de la statistique du Québec, *Classification des activités économiques du Québec*, Québec, Publications du Québec, 1990.
- [44.](#) *Supra*, note 34.
- [45.](#) *Système de classification des industries de l'Amérique du Nord Canada 1997*, Statistique Canada, 1998, 953 pages.
- [46.](#) Articles [31.10](#) et s., LQE.
- [47.](#) Article 9 ; pour le Ministère, lors d'un déversement accidentel, le responsable doit remettre le milieu touché dans son état initial : *Guide d'intervention*, page 193.
- [48.](#) *Supra*, note 32.
- [49.](#) RLRQ, c. M-13.1, articles [232.1](#) et s.
- [50.](#) RLRQ, c. Q-2, r. 19.
- [51.](#) RLRQ, c. Q-2, r. 18.
- [52.](#) RLRQ, c. Q-2, r. 46.
- [53.](#) *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, projet de loi 156, 1^{re} session, 36^e législature, 2000.
- [54.](#) *Supra*, note 28, à la section 4.
- [55.](#) 2^e session, 36^e législature, 2001.
- [56.](#) (2001), 133 Gazette Officielle du Québec II, 4574.
- [57.](#) RLRQ, c. Q-2, r. 37.
- [58.](#) (2003) 135 Gazette Officielle du Québec I, 101.
- [59.](#) « De fait, la notion de “pollueur-payeur” largement véhiculée lors de certains amendements législatifs semble constituer

un bien mince moyen “de facto” de récupérer quelque somme d'argent auprès des personnes responsables lorsque ces dernières ont cessé leurs activités » : Robert L. RIVEST et Marie-Andrée THOMAS, « Le recours en injonction en vertu de la L.Q.E. », dans *Développements récents en droit de l'environnement (1998)*, Barreau du Québec, Services de la formation permanente, 1998, Yvon Blais, 250-62.

60. S'il y a risque sérieux de migration mais que l'usage de l'eau ne sera pas compromis, alors l'avis doit être transmis au ministre plutôt qu'au voisin.

61. RLRQ, c. Q-2, r. 28.

62. La version citée de l'article 31.51.1 est celle en vigueur aujourd'hui ; la *Loi 102* y ayant remplacé les termes « les êtres humains, les autres espèces vivantes et l'environnement en général ainsi que les biens » par « la qualité de l'environnement et éviter de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux espèces vivantes ou aux biens » (L.Q., 2017, c. 4, art. 36).

63. L.Q. 2005, c. 10 ; c'est l'article 70 de la loi modificative qui a introduit l'article [31.51.1](#) dans la LQE ; la modification est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006.

64. RLRQ, c. P-29.1, devenue RLRQ, c. P-30.01 après les modifications.

65. (2006) 138 Gazette Officielle du Québec II, 1318.

66. (2006) 138 Gazette Officielle du Québec II, 1322.

67. *Projet de règlement modifiant le Règlement sur les matières dangereuses et le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, (2008) 140 Gazette Officielle du Québec II, 816.

68. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES. *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés : Plan d'action 2017-2021*, 2017, 34 pages, en ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/sol/terrains/politique/politique.pdf>>.

69. *Supra*, note 52.

70. *Supra*, note 12.

71. *Guide d'intervention*, à la note 83, p. 137 : « Depuis juillet 2016, le présent guide d'intervention regroupe tous les aspects techniques de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* ».

72. *Supra*, note 2.

73. *Supra*, note 68.

74. MDDELCC, *Analyse d'impact réglementaire de la Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés et de son Plan d'action 2017-2021*, Québec, mars 2017, en ligne : <http://mddelcc.gouv.qc.ca/sol/terrains/politique/etude_economique.pdf>.

75. Christine DUCHAINE et Marie-Pier GOYETTE NOEL, « L'impact des plans, politiques, guides et directives sur le pouvoir discrétionnaire octroyé par la *Loi sur la qualité de l'environnement* : la prévisibilité au détriment de la flexibilité ? », dans *Développements récents en droit de l'environnement (2018)*, Barreau du Québec, Services de la formation permanente, 2018, 313-413.

76. L'obligation de stopper le déversement se retrouve maintenant à l'article [21](#) LQE, qui a été modifié par la *Loi 102*.

77. Cette disposition étonne ; en effet, toute étude de caractérisation faite en application de la LQE entraîne l'inscription d'un avis de contamination, selon l'article [31.58](#) LQE. Il faut en conclure que les déclencheurs de l'obligation ne seront pas les mêmes (dépassement des valeurs de l'annexe [I](#) du RPRT, dans le cas de l'article [31.58](#) LQE).

78. RLRQ, c. Q-2, r. 7.1.

79. Sous-paragraphe 3^ob)i de l'article 3 et sous-paragraphe e) de l'article 42 du RCS.

80. Article 45 du RCS.

81. *Règlement modifiant le Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*, (2019) 151 Gazette Officielle du Québec II, 3040.

82. *Groupe CRH Canada inc. c. Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, 2017 QCCS 400, [EYB 2017-275942](#) (désistement en appel).

83. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Guide d'échantillonnage à des fins d'analyses environnementales : Cahier 5 – Échantillonnage des sols*, Québec, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec, Édition courante, en ligne : <<http://wceaeq/documents/publications/echantillonnage.htm>>.

84. Anne TREMBLAY. *Guide d'application du Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*, Québec, 2008, 28 p.

85. Hugues OUELLETTE, 2012. *Lignes directrices sur l'évaluation des teneurs de fond naturelles dans les sols*, Québec, ministère du Développement durable, de la Faune et des Parcs, ISBN 978-2-550-49918-3, 25 p., à la page 2.

86. *Supra*, note 57.

87. Par exemple, le dépanneur sur le site d'une station-service n'en est pas l'accessoire.

88. Ce sont les paramètres suivants (indiqués en gris à l'annexe 2 du *Guide d'intervention*) : le chrome hexavalent, le soufre total, le chlorure de vinyle, le 2,6-dinitrotoluène, le bis(2-chloroéthyl)éther, les phtalates et la salinité.

89. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Manuel de l'expert*, 2017, 69 p., en ligne : <<http://www.mdelcc.gouv.qc.ca/sol/terrains/guide/manuel-expert.pdf>>.

90. Voir notamment à la page 183 du *Guide d'intervention*, ou encore à la page 7 du *Manuel de l'expert*.

91. *Politique de 1998*, section 2.1.1, « Grille des critères génériques ».

92. À la page 179 du *Guide d'intervention*.

93. RLRQ, c. Q-2, r. 19.

94. *Alex Couture Inc. c. M^e Jean Piette*, [1990] R.J.Q. 1262, 1268.

95. Odette NADON, « Terrains contaminés, terrains minés », dans *Développements récents en droit de l'environnement (2004)*, Barreau du Québec, Services de la formation permanente, 2004, 211-249, à la section 4.2 ; dans Robert DAIGNEAULT, « La portée de la nouvelle loi dite 'du pollueur-payeur' », [Vol. 36] 1991 *McGill L.J.* 1027-1069, le soussigné soulevait ce point relativement à la Loi du pollueur-payeur, adopté avant que l'arrêt *Alex Couture inc.* ne soit rendu ; en 2002, d'ailleurs, le législateur a corrigé le tir en ajoutant à l'article 31.43 les mots « sans être visés par ce règlement » quant à la susceptibilité d'une atteinte.

96. *Supra*, note 20.

97. Sections 8.2.2 et 8.2.3 aux pages 184 et 185 du *Guide d'intervention*.

98. CENTRE D'EXPERTISE EN ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DU QUÉBEC, 1998, « Procédure d'évaluation du risque écotoxicologique pour la réhabilitation des terrains contaminés », Ministère de l'Environnement et de la Faune,

gouvernement du Québec, 139 p.

99. À l'annexe 7 du *Guide d'intervention*, à la page 237.

100. *Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, décret 1294-2011, 14 décembre 2011, (2011) 143 Gazette Officielle du Québec II, 5701, art. 1.

101. Mise à jour du 14 novembre 2018, en ligne :
<<http://www.environnement.gouv.qc.ca/sol/terrains/guide-intervention/Fiche-5.pdf>>.

102. *Supra*, note 82.

103. (2019), 151 Gazette Officielle du Québec II, 965.

104. *Supra*, note 82.

105. (2019), 151 Gazette Officielle du Québec II, 3039.

106. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Moderniser le régime d'autorisation de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert*, 2015, à la page 29.

107. *Supra*, note 6.

108. Le RPRT étant adopté en vertu de la section IV de la LQE, nous sommes d'avis que l'étude de caractérisation exigée par l'article 2.12 devrait être régie par l'article **31.67** LQE, c'est-à-dire être rédigée conformément au *Guide de caractérisation* et être attestée par un expert ; mais ce n'est pas ce que laisse entendre l'article 2.12.

109. Mathieu PERREAULT, « Gare au manganèse dans l'eau de puits », *La Presse +*, 20 septembre 2019.

110. *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 1 R.C.S. 1031, au par. 65.

111. RLRQ, c. Q-2, r. 2 ; ci-après le « *Règlement sur l'article 32 LQE* ».

112. *CS Terrec inc. c. Renaud-Prescott*, 2013 QCCS 1301, **EYB 2013-220042**, en ligne : <<http://canlii.ca/t/fwtlx>>.

113. Au sujet du stigmatisme, on pourra lire l'intéressant article de M^e Odette NADON, « La décontamination n'efface pas tout », dans *Développements récents en droit de l'environnement (2015)*, Barreau du Québec, Services de la formation continue, 2015, 131-161.

114. *Supra*, à la p. 210.

115. Aux pages 134 et 135.

116. À la page 135.

117. *Supra*, note 82.