

**Démystification du dédale des autorisations environnementales**  
**relatives à la réhabilitation et la gestion des terrains et sols contaminés**

Par : Christine Duchaine et Jonathan Coulombe<sup>1</sup>

1. Introduction .....	3
2. Notions utiles .....	4
a. Contaminant .....	4
b. Matière résiduelle .....	5
i. Débris de construction .....	5
ii. Matière granulaire résiduelle .....	6
c. Sol contaminé .....	7
d. Terrain .....	10
e. Lieu d'élimination de matières résiduelles au sens de l'article 22 (1) 9) de la LQE .....	11
f. Construction .....	13
g. Réhabilitation .....	15
h. Valorisation .....	16
i. Gestion et traitement de sols contaminés .....	16
j. Activités désignées par règlement .....	17
k. Cessation d'activité .....	17
l. Changement d'utilisation .....	18
3. Comment déterminer si une autorisation est requise pour procéder à la réhabilitation d'un terrain et, dans l'affirmative, quelle autorisation est requise? .....	18
a. L'étape préalable à toute détermination de régime applicable : la qualification du terrain visé .....	19
b. L'étape suivante : dans les cas de sols contaminés, déterminer si la section IV du chapitre IV de la LQE et le RPRT s'appliquent .....	21
i. L'exemption prévue par l'article 31.64 de la LQE .....	21
ii. Les situations nécessitant un plan de réhabilitation .....	21
1. Ordonnance de réhabilitation .....	22
a. Ordonnance émise dans un contexte régulier .....	22
b. Ordonnance émise dans un contexte d'urgence .....	27
2. Cessation d'Activité désignée .....	28
3. Changement d'utilisation sur un terrain où une Activité désignée a été exercée dans le passé .....	29
4. Maintien de contaminants en place dans le cadre d'une réhabilitation volontaire .....	30
iii. La possibilité de procéder par déclaration de conformité plutôt que par un plan de réhabilitation .....	31
c. L'étape suivante : Application du régime d'autorisations en vertu de l'article 22 de la LQE et du REAFIE .....	33

---

<sup>1</sup> Avocats pratiquant au sein du cabinet Sodavex inc. Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement leur collègue Alix Félin-Germain pour son excellent travail d'analyse approfondie et son soutien indéfectible à la rédaction et à la finalisation de notre article.

i. Les activités listées à l'article 22 de la LQE .....	33
ii. Les cas prévus spécifiquement par le REAFIE .....	34
1. Traitement <i>in situ</i> .....	35
2. Valorisation de sols contaminés sur un site autre que le terrain d'origine .....	35
3. Cas ne nécessitant pas d'autorisation environnementale en vertu de la LQE, du RPRT et du REAFIE .....	37
4. Conclusion .....	38

## 1. INTRODUCTION

La Révolution industrielle a apporté son lot d'avantages dont la société bénéficie encore à ce jour. Cette révolution et l'évolution qui en a découlé se sont toutefois faites parfois au détriment de la qualité des terrains sur lesquels les activités ont eu lieu. Les méthodes de construction – et celles de démolition qui les précédaient – étaient également différentes de celles qui prévalent aujourd'hui et elles ont engendré des terrains affectés par la présence de matières résiduelles ou de contaminants dans les matériaux de remblais.

Longtemps considéré comme l'enfant pauvre de la législation environnementale, la gestion des terrains et sols contaminés a fait l'objet de diverses interventions de la part du législateur depuis 2003. Ainsi, de nombreuses mesures ont été implantées depuis lors afin de baliser les normes de contamination des terrains et les critères de réhabilitation de ceux-ci ainsi que d'accorder des pouvoirs au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ci-après le « **Ministre**<sup>2</sup> ») pour encadrer la réhabilitation des terrains. Pour ce qui est de la nature des autorisations requises pour ce faire, les plans de réhabilitation, avec ou sans analyse de risque, se sont ajoutés aux traditionnels certificats d'autorisation.

La refonte du régime d'autorisations environnementales de la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>3</sup> (ci-après la « **LQE** »), survenue le 23 mars 2017, a agi comme catalyseur et a amorcé d'autres changements substantiels au cadre législatif et réglementaire applicable à la gestion des terrains et des sols contaminés, notamment en ce qui a trait au régime d'autorisation applicable. Se sont greffés aux autorisations déjà existantes que sont les plans de réhabilitation, avec ou sans analyse de risque, les concepts d'autorisations ministérielles, de déclarations de conformité et d'exemptions.

Tout particulièrement, le 2 septembre 2020, plusieurs règlements en lien avec la refonte du régime d'autorisations environnementales ont été publiés à la Gazette officielle du Québec. Parmi eux, le *Règlement sur l'encadrement des activités en fonction de leur impact sur l'environnement*<sup>4</sup> (ci-après le « **REAFIE** ») fait office de règlement phare qui permettra de déployer le nouveau régime d'autorisation. Le REAFIE entrera en vigueur le 31 décembre 2020, à l'instar des autres règlements publiés en même temps, lesquels viennent compléter la mise en place de cette refonte.

Le présent article a pour objectif de démystifier le régime d'autorisations applicable aux activités en lien avec des sols ou des terrains affectés par des contaminants ou des matières résiduelles à la lumière des modifications qui ont récemment été adoptées et qui vont entrer en vigueur sous peu. Plus précisément, nous ferons un survol de l'encadrement juridique applicable afin que vous puissiez déterminer, pour une activité de gestion et de réhabilitation donnée, si une autorisation environnementale est requise et, dans l'affirmative, de quelle autorisation il s'agit.

---

<sup>2</sup> Le titre du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a changé à de nombreuses reprises depuis 1972 ; le présent article utilisera le terme « Ministre » pour référer à toutes les déclinaisons du titre au fil des ans afin d'en alléger sa lecture.

<sup>3</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c. Q-2 [LQE].

<sup>4</sup> Décret 871-2020 du 19 août 2020, 2020 G.O. 2, 3620A [REAFIE].

## 2. NOTIONS UTILES :

Afin de s'y retrouver dans les méandres complexes du régime encadrant la gestion et la réhabilitation des terrains contaminés ou dans lesquels des matières résiduelles sont présentes, il importe avant tout de définir certaines notions juridiques, celles-ci constituant souvent la clef de voûte de la détermination quant à l'application ou non de certaines dispositions législatives ou réglementaires.

Tel que vous serez à même de le constater, certains termes sont définis dans la LQE et dans la réglementation adoptée en vertu d'icelle, tandis que d'autres se retrouvent plutôt dans des guides ou des directives internes du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ci-après le « MELCC<sup>5</sup> »). Ces définitions n'ont par conséquent pas toutes la même portée légale et il convient de conserver cette mise en garde à l'esprit, la discussion sur la portée de ces définitions sortant du cadre du présent article<sup>6</sup>.

### a. Contaminant

La définition du mot « contaminant » qui se trouve à l'article 1 de la LQE constitue sans nul doute une des pierres angulaires de la LQE. Elle se lit ainsi :

*« une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement »<sup>7</sup>.*

La définition de contaminant est très large. Elle ne se limite pas seulement à une matière ou à un bien qui est susceptible d'appropriation, de garde ou de contrôle<sup>8</sup>. Cette définition indique toutefois que pour être qualifié de contaminant, l'élément énuméré doit être susceptible d'altérer la qualité de l'environnement, ce qui implique nécessairement une diminution de cette qualité. En effet, dans la cause *Québec (Procureur général) c. New Brunswick International Paper co*<sup>9</sup> la Cour supérieure a jugé que le terme « altérer » signifie la diminution du degré d'excellence de

---

<sup>5</sup> Le titre du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a changé à de nombreuses reprises depuis 1972 ; le présent article utilisera le terme « MELCC » pour référer à toutes les déclinaisons du titre au fil des ans afin d'en alléger sa lecture.

<sup>6</sup> Pour mieux saisir les nuances de la réelle portée d'une définition en fonction du document dans lequel elle se trouve, nous vous invitons à consulter l'article de la soussignée, Christine DUCHAINE et Marie-Pier GOYETTE NOËL, « 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 450 *Développements récents en droit de l'environnement (2018)* 313, Barreau du Québec, Service de la qualité de la profession, Montréal, Yvon Blais, 2018.

<sup>7</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 1.

<sup>8</sup> Pour une analyse approfondie de la notion de contaminant et de migration, nous vous invitons à consulter l'article de la soussignée : Christine DUCHAINE, Gaëlle OBADIA et Frédérique DUCHESNE, « La migration de contaminants entraîne-t-elle des implications légales distinctes de celles de leur rejet ? », Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 468, *Développements récents en droit de l'environnement*, Montréal, 2019, p. 148.

<sup>9</sup> *Québec (Procureur général) c. New Brunswick International Paper co C.S.P. Bonaventure*, n°105-27-000669-76, 4 juillet 1980, p. 44.

l'environnement, peu importe l'état qu'il avait avant. Cette nuance s'avère parfois d'intérêt lorsqu'il est question de réhabilitation de terrains puisque ce qui améliore l'environnement n'entre pas dans la définition de contaminant au sens de la LQE.

Par ailleurs, la LQE ne définit pas le terme « contaminé », ni seul ni en combinaison avec le terme « sol » ou « terrain ».

Le terme « source de contamination » réfère pour sa part à

*« toute activité ou tout état de chose ayant pour effet le rejet dans l'environnement d'un contaminant »<sup>10</sup>.*

#### **b. Matière résiduelle**

La notion de « matière résiduelle » est totalement distincte de celle de « contaminant ». À l'instar de la définition du mot « contaminant » celle de « matière résiduelle » se trouve également à l'article 1 de la LQE :

*« Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau ou produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que le détenteur destine à l'abandon ».<sup>11</sup>*

La notion de « matière résiduelle » se veut ainsi nettement différente de celle de « contaminant » ou de « sol ». La distinction n'est d'ailleurs pas uniquement terminologique puisqu'elle implique l'assujettissement à des sections différentes de la LQE et de sa réglementation, notamment en ce qui a trait à la manière de les caractériser, aux obligations de réhabilitation et aux autorisations environnementales. Or, il est fréquent de retrouver de telles matières dans des terrains, notamment en raison de l'usage historique des matières résiduelles à titre de matériaux de remblai. Lorsque ces matières sont mélangées à des sols, dans lesquels se retrouvent parfois des contaminants, la qualification à titre de matières résiduelles ou de sols, contaminés ou non, aura nécessairement un impact sur l'analyse des obligations légales qui découlent de la présence de ces matières dans un terrain donné.

Outre la définition générale de l'article 1 de la LQE, les matières résiduelles se déclinent de nombreuses façons dans les règlements de la LQE ainsi que dans les guides internes du MELCC. Il est opportun d'en faire une énumération afin de pouvoir déterminer les obligations qui se rattachent à chaque type de matière.

#### **i. Débris de construction**

Selon la définition contenue au *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*<sup>12</sup> (ci-après le « **REIMR** »), les « débris de construction ou de démolition » sont composés de :

---

<sup>10</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 1.

<sup>11</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 1.

<sup>12</sup> *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*, Q-2, r.6.02 [REIMR].

« matières qui proviennent de travaux de construction, de réfection ou de démolition d'immeubles, de ponts, de routes ou d'autres structures, notamment la pierre, les gravats ou plâtras, les pièces de béton, de maçonnerie ou de pavage, les matériaux de revêtement, le bois, le métal, le verre, les textiles et les plastiques »<sup>13</sup>.

Cette catégorie de matières résiduelles est considérée par le MELCC comme des matériaux résiduels sans valeur (ci-après les « **MRSV** »), c'est-à-dire n'ayant pas de valeur comme matériau (remblai) de construction<sup>14</sup>. En effet, cette notion se retrouve dans le *Guide d'intervention - Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés*<sup>15</sup> (ci-après le « **Guide d'intervention** ») publié par le MELCC en 2019, lequel s'est substitué à un guide similaire qui avait été publié en 2016<sup>16</sup>. Le Guide d'intervention tient compte des orientations de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés et de son Plan d'action 2017-2021*<sup>17</sup> (ci-après la « **Politique de 2016** »). Bien que n'ayant pas de force légale<sup>18</sup>, le Guide d'intervention demeure néanmoins utile pour connaître l'interprétation que fait le MELCC d'une notion ou d'une obligation donnée. Ce nouveau guide propose entre autres la procédure de gestion des matières résiduelles mélangées aux sols, ainsi qu'une modernisation des critères génériques pour les sols et les eaux souterraines, la grille de gestion des sols excavés, la procédure d'analyse de risques et la procédure d'intervention pour les eaux souterraines.

## ii. Matière granulaire résiduelle

La deuxième catégorie de matières résiduelles qui est déterminée par le Guide d'intervention est celle des matières résiduelles granulaires avec valeur (ci-après les « **MARGAV** »), lesquelles se rapprochent, de par leurs caractéristiques, à des granulats naturels, de sorte qu'elles peuvent être valorisées dans certaines circonstances, notamment sous les routes dans des ouvrages de construction en remplacement de ces granulats<sup>19</sup>.

En septembre 2020, le législateur a adopté Le *Règlement concernant la valorisation des matières résiduelles*<sup>20</sup> (ci-après le « **RCVMR** »), qui va entrer en vigueur le 31 décembre 2020. Ce

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, art. 101.

<sup>14</sup> Michel BEAULIEU, *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés*, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Québec, mars 2019, 219 p., en ligne <http://www.environnement.gouv.qc.ca/sol/terrains/guide-intervention/guide-intervention-protection-rehab.pdf> [Guide d'intervention], p. 145.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Michel BEAULIEU, *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés*, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Québec, 2016, 210 p. [Ancien guide d'intervention].

<sup>17</sup> 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 [Politique de 2016].

<sup>18</sup> Pour mieux saisir les nuances de la réelle portée d'une définition en fonction du document dans lequel elle se trouve, nous vous invitons à consulter l'article de la soussignée, Christine DUCHAINE et Marie-Pier GOYETTE NOËL, *supra*, note 6.

<sup>19</sup> Guide d'intervention, *supra*, note 14, p. 145.

<sup>20</sup> *Règlement concernant la valorisation des matières résiduelles*, c. Q-2 [RCVMR].

règlement offrira sous peu à son article 15 une définition de « matière granulaire résiduelle » qui aura une portée légale:

*« Matière granulaire résiduelle » : une matière constituée de l'une ou plusieurs des matières visées au deuxième alinéa de l'article 14 .<sup>21</sup>*

Les matières résiduelles visées à l'article 14 du RCVMR sont « la pierre concassée, le béton, les boues de rainurage et les sédiments des bassins de béton prêt à l'emploi de siccité supérieure à 55%, la brique, l'enrobé bitumineux, les croûtes et les retailles du secteur de la pierre de taille et les boues du secteur de la pierre de taille »<sup>22</sup>.

Parmi les modifications qui découleront de l'entrée en vigueur du RCVMR et du REAFIE, soulignons le fait que la valorisation de la pierre concassée résiduelle est maintenant encadrée, alors qu'elle ne l'était pas en vertu des anciens règlements et guides internes.

### **c. Sol contaminé**

L'article 1 de la LQE liste le « sol » comme étant l'une des trois composantes de l'environnement avec l'eau et l'atmosphère<sup>23</sup> et définit le mot « sol » ainsi :

*« tout terrain ou espace souterrain, même submergé d'eau ou couvert par une construction »<sup>24</sup>,*

tel que mentionné, le terme « sol contaminé » n'est pas défini. Toutefois, en combinant les définitions susmentionnées, nous pouvons conclure qu'un sol contaminé correspond à un terrain ou à un espace souterrain, même submergé d'eau ou couvert par une construction ayant été altéré – c'est-à-dire diminué - par une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre.

Il importe de noter que bien que la LQE ait été adoptée en 1972, ce n'est qu'en 2003 que des seuils réglementaires ont été adoptés pour déterminer le degré de contamination des sols qui nécessitent des interventions dans certaines situations bien spécifiques.

Puisqu'aucun seuil n'existait auparavant, le MELCC a publié en 1988 la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*<sup>25</sup> (ci-après la « **Politique de 1988** »). Cette Politique a édicté les critères communément appelés A, B et C afin de suggérer des valeurs limites au-delà desquelles il était considéré approprié d'envisager certaines interventions selon l'usage qui était fait ou prévu pour un terrain donné. La Politique de 1988 n'avait aucune force légale, elle avait néanmoins pour objectif de favoriser la réhabilitation des terrains contaminés et d'assurer que le développement des terrains se fasse en respectant l'environnement et la sécurité du public.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 15.

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>23</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 1.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Politique de protection des terrains contaminés*, ministère de l'Environnement du Québec, Québec, Gouvernement du Québec, 1988 [Politique de 1988].

Les critères A, B et C se décrivent ainsi<sup>26</sup>:

- 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 : Limite maximale acceptable pour des terrains résidentiels ou des terrains où se déroulent certains usages institutionnels (établissements d'enseignement primaire et secondaire, centres de la petite enfance, garderies, centres hospitaliers, centres d'hébergement et de soins à 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: 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.

La Politique de 1988 ne qualifiait pas les sols comme étant contaminés ou non. Elle se contentait plutôt d'établir des niveaux de contamination (les critères A, B et C) qui étaient considérés acceptables selon la vocation d'un terrain, en l'occurrence, soit l'usage observé dans les faits ou l'usage auquel était destiné le terrain<sup>27</sup>. Puisque la Politique de 1988 n'était pas une norme légale, la réhabilitation n'était aucunement imposée lorsque le niveau de contamination excédait le critère correspondant à la vocation. La Politique de 1988 incitait plutôt le propriétaire à faire un usage sécuritaire de sa propriété. En l'absence de normes légales, nul ne s'étonnera de lire que plusieurs propriétaires ont utilisé volontairement les valeurs des critères A, B ou C comme des seuils de réhabilitation à atteindre lors de leurs travaux.

La Politique de 1988 a été remplacée en 1998 par la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*<sup>28</sup> (ci-après la « **Politique de 1998** »). Celle-ci a maintenu les références aux critères A, B et C et est venue apporter plusieurs précisions à la Politique précédente. Elle encadre notamment la gestion des sols contaminés avec l'objectif d'assurer :

- La préservation de l'intégrité des sols et de l'eau souterraine en prévenant leur contamination résultant d'activités industrielles ou commerciales, et
- la réhabilitation de terrains dégradés par les activités industrielles et commerciales.

La Politique de 1998 a été remplacée récemment par la Politique de 2016 susmentionnée, laquelle est accompagnée d'un Plan d'action 2017-2021. De plus, le Guide d'intervention publié

---

<sup>26</sup> Guide d'intervention, *supra*, note 14, p.179. Ces descriptions correspondent à celles qui se trouvaient dans la Politique de 1988 et sont demeurées sensiblement les mêmes depuis.

<sup>27</sup> *Ibid.*, section 2.1.1., « Grille des critères génériques ».

<sup>28</sup> *Politique de protection et de réhabilitation des terrains contaminés*, ministère de l'Environnement, Direction des politiques du secteur industriel, Service des lieux contaminés, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1998 [Politique de 1998].



initialement par le MELCC en 2016<sup>29</sup> et mis à jour en mars 2019<sup>30</sup> fournit des informations de nature technique qui permettent à tout un chacun d'appliquer les principes énoncés dans la Politique de 2016. Il rassemble les exigences et les procédures d'intervention prévues aux lois, règlements et guides ainsi que les outils essentiels à une bonne connaissance et à une bonne gestion des terrains contaminés<sup>31</sup>. Le Guide d'intervention propose notamment une mise à jour des critères génériques A, B et C pour les sols pour permettent d'évaluer l'ampleur de la contamination et pour fixer des objectifs de décontamination en fonction d'un usage donné<sup>32</sup>. Les critères sont également employés comme outil de gestion des sols contaminés excavés.

À l'instar des Politiques et Guides qui les ont précédés, la Politique de 2016 et le Guide d'intervention n'ont pas force de loi<sup>33</sup>, ils ne représentent que des énoncés des intentions et des interprétations du MELCC. Étant donné que certains travaux de réhabilitation sont régis par la LQE depuis 2003, la Politique de 2016 demeure utile pour les situations non couvertes par la LQE. C'est pour ainsi dire que la Politique de 2016 joue un rôle supplétif depuis 2003.

Tel que susmentionné, ce n'est qu'en 2003 que le législateur a modifié la LQE pour intégrer la section IV intitulée « *Protection et réhabilitation des terrains* »<sup>34</sup> et a adopté le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*<sup>35</sup> (ci-après le « **RPRT** »).

La section IV du chapitre IV de la LQE prévoit certaines situations qui requièrent la réhabilitation de terrains. Et c'est le RPRT qui établit, à ses annexes I et II, les valeurs limites de contaminants dans un terrain à partir desquelles la réhabilitation pourra être requise. Le RPRT détermine également les seuils de décontamination à atteindre lors de travaux effectués en vertu de la LQE, lesquels sont en fonction des activités autorisées par le règlement de zonage ou de l'usage destiné du terrain.

Les valeurs limitent du RPRT se décrivent ainsi :

- 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 et secondaire, centres de la petite enfance, garderies, centres hospitaliers, centres d'hébergement et de soins à 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. Correspond au critère B du Guide d'intervention<sup>36</sup>.
- Valeurs limites réglementaires de l'annexe II du RPRT: Limite maximale acceptable pour des terrains industriels, commerciaux, institutionnels non sensibles et récréatifs (pistes

---

<sup>29</sup> Ancien guide d'intervention, *supra*, note 16.

<sup>30</sup> Guide d'intervention, *supra*, note 14.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p.1.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.179.

<sup>33</sup> Pour mieux saisir les nuances de la réelle portée d'une définition en fonction du document dans lequel elle se trouve, nous vous invitons à consulter l'article de la soussignée, Christine DUCHAINE et Marie-Pier GOYETTE NOËL, *supra*, note 6.

<sup>34</sup> *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.

<sup>35</sup> *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, R.L.R.Q. c. Q-2, r.37 [RPRT].

<sup>36</sup> *Ibid.*, art. 1.

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. Correspond au critère C du Guide d'intervention.<sup>37</sup>

Il est par conséquent permis d'affirmer que la notion de « sol contaminé » existe dans un texte ayant force de loi depuis 2003. L'assujettissement aux dispositions légales concernant leur gestion et leur réhabilitation demeure toutefois limité à certaines situations spécifiques. Pour toutes les autres situations, les administrés agissent sur une base strictement volontaire et la Politique de 2016 et le Guide d'intervention revêtent alors une utilité en ce qu'ils proposent des seuils pour déterminer si des interventions sont appropriées et, dans l'affirmative, pour établir des objectifs de réhabilitation, sans pour autant prétendre avoir un caractère obligatoire. Cette réalité mérite une attention particulière puisque, dans les faits, nombreux sont ceux qui oublient et font des recommandations ou prennent des décisions comme si la Politique de 2016 ou le Guide d'intervention étaient des normes réglementaires obligatoires et immuables, ce qui n'est nullement le cas.

#### **d. Terrain**

Étonnamment, le terme « terrain » n'est pas défini à l'article 1 de la LQE. En effet, si l'on retrouve à l'article 1 de la LQE la notion de terrain dans la définition du mot « sol », soit « *tout terrain ou espace souterrain, même submergé d'eau ou couvert par une construction* »<sup>38</sup>, il faut consulter la section IV du chapitre IV de la LQE intitulée justement « Protection et la réhabilitation des terrains » pour trouver cette définition de « terrain » :

**31.42.** *Pour l'application de la section sur la protection et la réhabilitation des terrains et donc pour l'application du RPRT : « terrain » comprend les eaux souterraines et les eaux de surface qui s'y trouvent*<sup>39</sup>.

Il ressort de cette définition, et de celles mentionnées ci-haut, ainsi que de la jurisprudence que la notion de « sol » implique nécessairement celle de « terrain », soit un lieu, un espace ou un emplacement<sup>40</sup>, lequel est composé de sols, certes, mais également des eaux de surface et des eaux souterraines qui s'y trouvent.

De plus, puisque la LQE ne différencie pas les types de terrains en fonction de leur usage, dans le domaine de l'environnement, il faut donner à « terrain » une large portée en y incluant autant un terrain à usage résidentiel qu'un terrain agricole, récréatif, commercial ou industriel<sup>41</sup>.

Les définitions de la LQE se limitant aux caractéristiques des composantes physiques d'un terrain, elles sont de peu d'utilité pour l'application de certaines dispositions de la LQE. En effet, le législateur s'est gardé d'inclure la notion de « lot » dans la définition de « terrain ». Ainsi, la notion de terrain en vertu de la législation environnementale diffère, tant par sa définition que par

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 1.

<sup>39</sup> *Ibid.*, art. 31.42.

<sup>40</sup> *Groupe CRH Canada inc. c. Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, 2017 QCCS 400, par. 73 à 76.

<sup>41</sup> *Québec (Procureur général) c. Dyfotech inc.*, [1999] R.J.Q. 2496, 2502 (C.Q.).

les objectifs de la LQE, des notions de « terrain » et de « propriété » telles que nous les utilisons habituellement en droit civil général.

Cette omission de spécifier comment est délimité un terrain en vertu de la LQE suscite de nombreuses questions lorsque vient le temps d'appliquer certaines dispositions de la LQE relativement aux terrains contaminés. C'est le cas notamment de la notion de terrain d'origine et des limitations en termes de volume de sols pouvant être valorisés sur un terrain.

À ce titre, il importe de souligner que le terme « terrain d'origine » n'est pas défini dans la LQE ou dans la réglementation adoptée en vertu de celle-ci. Elle est néanmoins définie dans le Guide d'intervention comme étant « *le terrain d'où les sols ont été excavés* »<sup>42</sup>. Cette définition n'est d'aucune assistance pour déterminer les limites dudit terrain. En effet, un terrain se limite-t-il à un seul lot ou à plusieurs lots qui appartiennent à un même propriétaire? Et qu'en est-il des situations où une activité industrielle a eu lieu il y a de nombreuses années sur une très grande superficie qui a par la suite été subdivisée et vendue à plusieurs propriétaires? Devons-nous alors considérer la situation au moment des faits générateurs de la contamination ou lors des travaux de réhabilitation?

Le silence du législateur québécois sur un élément aussi central de sa stratégie d'encadrement des travaux de réhabilitation étonne et sera sans nul doute source de divergence d'opinions à l'avenir. Bien que les difficultés à ce titre ne datent pas d'hier, l'entrée en vigueur prochaine du REAFIE risque d'exacerber la situation et de susciter des débats susceptibles de requérir l'éclairage des tribunaux.

#### **e. Lieu d'élimination de matières résiduelles au sens de l'article 22 (1) 9) de la LQE**

Dans le contexte des obligations relatives à la gestion et à la réhabilitation des sols et des terrains contaminés, la notion de lieu d'élimination de matières résiduelles n'a d'utilité que dans l'éventualité où des matières résiduelles sont présentes dans un terrain faisant l'objet de travaux de réhabilitation puisque l'article 22 (1) 9) de la LQE<sup>43</sup> impose l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle préalablement à certains travaux ou constructions sur un terrain ayant été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles. Il convient donc de bien circonscrire cette notion pour statuer sur l'applicabilité ou non de cette obligation.

Tel que précédemment illustré, la LQE donne une définition large de la notion de « matière résiduelle ». L'élimination de matière résiduelle est quant à elle définie de la manière suivante à l'article 1 de la LQE :

*« Toute opération visant le dépôt ou le rejet définitif de matières résiduelles dans l'environnement, notamment par mise en décharge, stockage ou incinération, y compris les opérations de traitement ou de transfert de matières résiduelles effectuées en vue de leur élimination. »*<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Guide d'intervention, *supra*, note 14, p. 71.

<sup>43</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 65.

<sup>44</sup> *Ibid.*, art. 1.

Cette définition limite l'élimination au dépôt ou au rejet définitif de ces matières. Le REIMR définit quant à lui l'enfouissement comme étant le « *dépôt définitif de matières résiduelles sur ou dans le sol* »<sup>45</sup>. Ainsi, par extension, les lieux d'enfouissement de matières résiduelles prévus par le règlement, soit les lieux d'enfouissement technique, les lieux d'enfouissement en tranchée, les lieux d'enfouissement en milieu nordique, les lieux d'enfouissement de débris de construction ou de démolition et les lieux d'enfouissement en territoire isolé, sont tous des lieux d'élimination de matières résiduelles<sup>46</sup>.

Mais qu'en est-il des anciens lieux d'élimination dont l'exploitation a cessé il y a de nombreuses années, parfois même avant l'adoption de la LQE? Idem pour les terrains qui ont été remblayés il y a très longtemps par des matériaux inertes conformément aux us et coutumes de l'époque, mais qui sont aujourd'hui considérés comme des matières résiduelles. Ces terrains sont-ils visés par l'article 22 (1) 9) de la LQE?

En l'absence d'indications claires dans la LQE et sa réglementation, l'interprétation de ce paragraphe de la LQE est sujette à débat. Nous sommes d'avis que la notion d'« élimination » doit être interprétée en considérant celle de « valorisation », de sorte que les terrains ayant fait l'objet de remblai et de nivellement à partir de matières usuelles à l'époque où ces activités ont eu lieu ne devraient pas être considérés comme de lieux d'élimination même si aujourd'hui les matières utilisées pour remblayer le terrain sont considérées comme des matières résiduelles.

Le législateur ne parlant pas pour ne rien dire, il convient de s'interroger sur le choix de l'expression « *terrain utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles* ». Si l'objectif avait été d'assujettir à l'obtention préalable d'une autorisation ministérielle les travaux impliquant tout terrain dans lequel sont présentes des matières résiduelles, le recours au terme « lieu d'élimination » aurait été totalement superflu. Nous considérons donc que la portée de l'obligation doit être limitée aux terrains sur lesquels a été exploité un lieu d'élimination de matières par le passé.

Cette interprétation ne va pas à l'encontre de celle proposée par le nouveau *Guide relatif à la construction sur le terrain d'un lieu d'élimination de matières résiduelles désaffecté*, publié en septembre 2020 (ci-après le « **Guide 2020** »)<sup>47</sup>. Ce Guide prévoit que les lieux d'élimination sont désignés par les superficies des terrains ayant reçu des matières résiduelles à des fins d'élimination et que par conséquent, ces lieux ne se limitent pas strictement à ceux dont on connaît l'existence ou dont les opérations ont été autorisées<sup>48</sup>. Sont ainsi inclus tous les lieux d'élimination de matières résiduelles légaux ou non. Sont toutefois exclus les lieux où l'on peut établir que la présence de matières résiduelles résulte d'activités de valorisation de ces matières<sup>49</sup>. D'ailleurs, nous considérons que les activités de remblai constituaient des activités de valorisation auparavant au même titre qu'aujourd'hui.

---

<sup>45</sup> REIMR, *supra*, note 12, art. 1

<sup>46</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>47</sup> Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Guide relatif à la construction sur le terrain d'un lieu d'élimination de matières résiduelles désaffecté*, Québec, 2020, 49p. [Guide 2020].

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 6-7.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 7.

Il convient de noter que le Guide 2020 a remplacé le *Guide relatif à la construction sur un lieu d'élimination désaffecté*<sup>50</sup>, publié par le MELCC initialement en 2003 et mis à jour en 2005 (ci-après le « **Guide 2005** »), lequel était au même effet.

Il va également sans dire que l'obligation de l'article 22 (1) 9) de la LQE implique qu'une certaine quantité si ce n'est une quantité certaine de matières résiduelles doit être présente dans un terrain pour considérer qu'il s'agit d'un lieu d'élimination de telles matières. À ce titre, le Guide 2020 est au même effet puisqu'il précise qu'il importe de distinguer les cas où l'on ne retrouve qu'une faible proportion de matières résiduelles disséminées dans les dépôts meubles d'un terrain, cet état de fait ne menant pas à la qualification du site visé comme étant un lieu d'élimination de matière résiduelle<sup>51</sup>.

#### **f. Construction**

À l'instar de la notion de lieu d'élimination de matières résiduelles, celle de construction est pertinente aux fins de l'application de l'article 22 (1) 9) de la LQE. Toutefois, force est de constater que contrairement à la notion d'élimination de matières résiduelles, aucune définition du terme « construction » n'est prévue dans la LQE.

Les règles d'interprétation nous enseignent qu'à moins d'une définition particulière dans une loi, il convient de donner aux mots leur sens courant. Dans son Guide 2005, le MELCC référait à la définition de « construction » trouvant dans les dictionnaires Robert et Collins et Larousse de l'époque :

Selon Robert et Collins :

« *Construction* » :

*Action de construire. La construction d'une maison, d'un mur, d'un navire.*

*Ce qui est construit, bâti. Bâtiment, bâtisse, édifice, immeuble, installation, maison, monument, ouvrage.*

*Éléments d'une construction : assise, charpente, cloison, comble, couverture, mur, gros oeuvre, etc.*

Selon Larousse :

« *Construction* » :

*Action de construire; son résultat.*

*Le secteur d'activité dont l'objet est de bâtir, l'ensemble des industries du bâtiment.*

---

<sup>50</sup> Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Guide relatif à la construction sur un lieu d'élimination désaffecté*, Québec, 2005 [Guide 2005].

<sup>51</sup> Guide 2020, *supra*, note 47, p.6.

### *Édifice construit.*<sup>52</sup>

Le Guide 2005 retenait ainsi du terme construction l'action de construire et son résultat, soit ce qui est construit ou bâti tel qu'un bâtiment, une bâtisse, un édifice, un immeuble, une installation, une maison, un monument ou un ouvrage. Le Guide 2005 indiquait néanmoins que la position du MELCC est à l'effet qu'un sens large devrait être donné au terme « construction » et que celui-ci doit s'appliquer notamment à la rénovation ou à la modification d'un bâtiment existant, à la construction d'un golf, d'un parc, d'un stationnement, de services publics (aqueduc, égout, électricité, etc.) et de route<sup>53</sup>.

Dans le Guide 2005, le MELCC assimilait également à une « construction » les travaux sur un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles<sup>54</sup>. Ce faisant, le MELCC prétendait que certains aménagements visant à utiliser un terrain pour faire de l'aménagement paysager, pour un usage récréatif ou pour en faire un stationnement étaient assujettis à une autorisation préalable<sup>55</sup> en vertu de l'article 65 de la LQE qui était au même effet que l'article 22 (1) 9) actuel. Le MELCC était également d'avis, dans ce Guide, que les changements d'usage d'un bâtiment situé sur un terrain ayant servi à l'élimination de matières résiduelles, tel le passage d'une utilisation commerciale à une utilisation résidentielle, étaient également assujettis à une demande d'autorisation<sup>56</sup>.

Tel que déjà mentionné, un guide interne indique l'interprétation du MELCC, mais n'a aucune force légale ou obligatoire<sup>57</sup>. Les auteurs soussignés sont d'avis que l'interprétation proposée par le MELCC est beaucoup trop large et que celle qui est applicable demeure celle des dictionnaires.

Le Guide 2020 mentionné précédemment a remplacé le Guide 2005 en septembre 2020 et semble retenir une nouvelle interprétation encore plus large de la définition de construction. En effet, bien que le Guide 2020 réfère toujours au sens commun du terme « construction » et aux définitions des dictionnaires, le MELCC s'en écarte pour proposer une autre définition :

*Le terme « construction » n'étant pas défini dans la LQE, il faut donc se référer au sens commun, y donner un sens large et ne pas se limiter aux seuls cas associés à un bâtiment.*

*En s'inspirant du Larousse, une construction est un assemblage anthropique de matériaux sur ou dans un sol, selon un plan. Cela comprend donc, par exemple, la construction, la rénovation ou la modification d'un bâtiment,*

---

<sup>52</sup> Guide 2005, *supra*, note 50, p 14.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>57</sup> Voir section intitulée « sol contaminé » section 2 c) du présent article, p. 7.

*l'aménagement d'un golf, d'un parc ou d'un stationnement, la construction d'une route ou d'un réseau d'aqueduc, d'égout ou d'électricité, etc.*<sup>58</sup>

Pour les raisons plus amplement détaillées précédemment, nous sommes en désaccord avec cette interprétation. Plus précisément, nous sommes d'avis que cette nouvelle définition proposée par le MELCC s'écarte des règles d'interprétation applicables qui tendent à retenir le sens commun du terme et vise plutôt à étendre déraisonnablement l'application l'article 22 (1) 9) de la LQE. En effet, cette nouvelle interprétation inclurait la quasi-totalité des activités anthropiques effectuées sur un lieu d'élimination désaffecté pourvu que l'activité se fasse en respectant un plan. Il est à noter que la présence d'un plan constitue un ajout de termes à l'article de loi qui n'a aucun fondement juridique.

Rappelons qu'il ne revient pas au MELCC d'imposer son interprétation de la LQE. C'est plutôt l'apanage des tribunaux qui ne sont nullement liés par les interprétations indiquées dans les guides internes. Par ailleurs, les définitions se retrouvant dans le Guide 2005 et le Guide 2020 ne sont pas prévues par la LQE ou ses règlements et ne peuvent ainsi être utilisées par le MELCC de façon systématique ou dogmatique au même titre qu'un règlement<sup>59</sup>.

Bien qu'il faille retenir une interprétation large du terme « construction », en l'absence d'une définition dans la LQE, il importe d'appliquer les principes d'interprétation des lois et d'observer le contexte et l'objectif des dispositions législatives applicables. Or, en l'espèce, l'objectif premier du régime d'autorisation préalable en vertu de l'article 22 (1) 9) de la LQE est d'assurer le maintien de l'intégrité du recouvrement des lieux d'enfouissement désaffectés<sup>60</sup>.

#### **g. Réhabilitation**

Étrangement, la LQE et ses règlements ne proposent aucune définition de réhabilitation, et ce, même si la section IV de la LQE est consacrée à la réhabilitation de terrain. Une définition se trouve par ailleurs dans le Guide d'intervention qui définit une réhabilitation comme étant une :

*« intervention (excavation, traitement in situ, confinement) sur un terrain ou une partie de terrain contaminé au-delà des valeurs limites réglementaires du RPRT qui réduit le niveau de contamination s'y trouvant ou limite la possibilité de propagation de ces contaminants ou d'entrer en contact avec eux »<sup>61</sup>.*

Nous sommes d'avis que cette définition de réhabilitation est limitative. En effet, une réhabilitation ne pourrait, selon le Guide d'intervention, s'effectuer que sur un terrain dont le niveau de contamination se situe au-delà des valeurs limites réglementaires. Nous sommes plutôt d'avis que tout travail réduisant le niveau de contamination se trouvant sur un terrain ou une partie de

---

<sup>58</sup> Guide 2020, *supra*, note 47, p. 5.

<sup>59</sup> Voir notamment Jean PIETTE, « L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement » dans 270 *Développements récents en droit de l'environnement (2007)* 475, Barreau du Québec, Service de la Formation continue, Cowansville, Yvon Blais, 2007, 481; Christine DUCHAINE et Marie-Pier GOYETTE NOËL, *supra*, note 6, p. 404-405.

<sup>60</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 22 (1) 9).

<sup>61</sup> Guide d'intervention, *supra*, note 14, p. 65.

terrain constitue des travaux de réhabilitation indépendamment du niveau de contamination dudit terrain avant les travaux et après les travaux. La définition proposée par le MELCC n'étant pas dans la LQE ou dans la réglementation adoptée en vertu d'icelle, elle n'a pas force de loi, de sorte qu'elle peut faire l'objet de débats et d'adjudication judiciaire.

Par ailleurs, la réhabilitation de terrains suivant le dépôt d'un plan de réhabilitation au Ministre et au MELCC est encadrée par la LQE. Or, la LQE énonce spécifiquement la possibilité d'effectuer une réhabilitation volontaire<sup>62</sup>. Le Guide d'intervention liste d'ailleurs la réhabilitation volontaire comme étant l'un des sept éléments pouvant déclencher le processus de remise à l'état initial ou de réhabilitation d'un terrain contaminé<sup>63</sup>. Il n'y a ainsi pas lieu de distinguer la réhabilitation volontaire de tout autre type de réhabilitation selon nous.

#### h. **Valorisation**

Les activités de valorisations sont également définies dans la LQE, en lien avec les matières résiduelles. En effet, on entend par «valorisation de matières résiduelles» :

*« toute opération visant, par le réemploi, le recyclage, le traitement biologique, dont le compostage et la biométhanisation, l'épandage sur le sol, la régénération ou par toute autre action qui ne constitue pas de l'élimination, à obtenir à partir de matières résiduelles des éléments ou des produits utiles ou de l'énergie<sup>64</sup>. »*

Dans les faits, la valorisation ne se limite pas uniquement aux matières résiduelles. Notamment, la LQE et le REAFIE réfèrent à la notion de valorisation de sols contaminés, sans pour autant définir le terme dans ce contexte précis. Le Guide d'intervention indique, pour sa part, que la valorisation des sols contaminés consiste à permettre leur réutilisation pour satisfaire un besoin précis qui nécessiterait autrement l'apport de matériaux propres<sup>65</sup>. Nous considérons que cette interprétation correspond au sens commun du terme.

#### i. **Gestion et traitement de sols contaminés**

La réhabilitation d'un terrain contaminé s'effectue selon trois modes, soit le traitement des sols contaminés (menant généralement par la suite au maintien des sols sur place ou à leur valorisation sur place ou hors site), leur valorisation ou leur élimination. La valorisation de sols contaminés implique la gestion de ces sols, notamment pour les excaver et les transporter à l'endroit précis où ils seront valorisés, généralement en les épandant sur un terrain.

Le traitement *in situ* et la gestion de sols pour fins de valorisation seront pour leur part régis par le REAFIE à compter du 31 décembre 2020. Le REAFIE ne contient toutefois aucune définition des termes « gestion » et « traitement ».

---

<sup>62</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 31.57.

<sup>63</sup> Guide d'intervention, *supra*, note 14, p. 27.

<sup>64</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 1.

<sup>65</sup> Guide d'intervention, *supra*, note 14, p. 69.



Le traitement et l'élimination de sols contaminés dans des sites dûment autorisés pour ce faire sont régis par des règlements spécifiques, ainsi que par le REAFIE. Notamment, le REAFIE prévoit l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle afin d'établir et d'exploiter tant un lieu d'enfouissement de sols contaminés qu'un centre de traitement de ces sols et indique les documents et renseignements requis pour toute demande d'obtention d'une telle autorisation<sup>66</sup>. Il importe de souligner que ces activités ne font pas l'objet du présent article, même si dans les faits, elles gèrent des sols contaminés. Outre la référence générale qui précède, nous ne couvrirons pas les autorisations requises pour exploiter ce type d'entreprise dans la 3<sup>e</sup> section de notre article.

#### **j. Activités désignées par règlement**

Tel que mentionné à la section 2 c) du présent article, la LQE a été amendée en 2003 pour encadrer la réhabilitation des terrains dans certaines situations spécifiques. Parmi ces situations, l'exercice d'une activité désignée sur le terrain constitue souvent la prémisse qui enclenche l'obligation de procéder à la caractérisation et/ou à la réhabilitation de celui-ci. Les articles 31.51 à 31.53 de la LQE font référence à une « *activité industrielle ou commerciale appartenant à l'une des catégories désignées par règlement du gouvernement* » (ci-après une « **Activité désignée** »).

Ces activités sont listées à l'annexe III du RPRT<sup>67</sup>. Plus précisément, l'annexe III du RPRT énonce une liste exhaustive d'Activités désignées qui ont été retenues en raison de leur potentiel de contamination des sols. La majorité du temps, la classification se fait en fonction des codes du Système de Classification des Industries de l'Amérique du Nord (le « **Code SCIAN** »)<sup>68</sup>, version de 1997. Il importe de souligner qu'un seul Code SCIAN s'applique pour un établissement donné et que celui qui a été sélectionné par l'exploitant initialement peut ne pas correspondre à celui réellement applicable. Étant donné les impacts potentiels d'une mauvaise classification, il est fortement recommandé de porter une attention particulière à l'analyse afin de sélectionner correctement le Code SCIAN applicable aux activités ayant eu cours sur un terrain afin de déterminer si elles constituent une Activité désignée au sens de la LQE.

#### **k. Cessation d'activité**

Depuis les amendements à la LQE effectués en 2003 par le législateur via l'ajout de la section IV portant sur la « Protection et réhabilitation des terrains », une personne qui cesse définitivement d'exercer une Activité désignée, tel que décrit ci-dessus, doit procéder, dans les six mois de la cessation de l'activité ou dans tout délai n'excédant pas les dix-huit mois que peut accorder le Ministre, à une étude de caractérisation du terrain où s'est exercée l'activité et, possiblement au dépôt d'un plan de réhabilitation visant à réhabiliter le terrain<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> REAFIE, *supra*, note 4, art. 97-100.

<sup>67</sup> RPRT, *supra*, note 35, art. 2.

<sup>68</sup> Statistique Canada, Système de classification des industries de l'Amérique de Nord (SCIAN) 1997, en ligne : [https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD\\_f.pl?Function=getVD&TVD=6](https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD_f.pl?Function=getVD&TVD=6)

<sup>69</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 31.51.

En l'espèce, il importe de souligner que seules les cessations définitives sont assujetties à cette obligation. Ne constitue ainsi pas une cessation d'activité au sens de la LQE l'arrêt temporaire d'opération ou la fermeture d'une exploitation s'il existe une intention de reprendre les activités et que cette reprise se concrétise ultérieurement. La LQE ne prévoit pas de délai maximal pour la reprise d'activités ayant cessé temporairement. La détermination du caractère définitif de la cessation est par conséquent tributaire des faits de chaque situation.

### **I. Changement d'utilisation**

La section IV du chapitre IV de la LQE, portant sur la « Protection et réhabilitation des terrains », adoptée en 2003, impose à toute personne qui projette de changer l'utilisation d'un terrain où s'est exercée une Activité désignée de procéder à une étude de caractérisation du terrain qu'il fera suivre au MELCC, exception faite lorsqu'une étude de caractérisation attestée par un expert établit d'ores et déjà la satisfaction de l'étude aux exigences du Guide ainsi que son contenu comme étant toujours d'actualité<sup>70</sup>.

On peut retrouver la définition de « changement d'utilisation d'un terrain » à l'article 31.53 al. 2 de la LQE :

*« Constitue un changement d'utilisation d'un terrain au sens du présent article le fait d'y exercer une activité différente de celle qui était exercée antérieurement, qu'il s'agisse d'une nouvelle activité industrielle ou commerciale appartenant à l'une des catégories désignées par règlement du gouvernement ou de toute autre activité, notamment de nature industrielle, commerciale, institutionnelle, agricole ou résidentielle. »<sup>71</sup>*

Force est de constater qu'il s'agit d'une définition très large, ce qui résulte en l'application de l'article 31.53 de la LQE qui s'en trouve elle-même élargie. Il convient toutefois de noter que le MELCC a réduit la portée de l'application de cet article pour éviter une multitude de demandes de changement d'usage<sup>72</sup>, de sorte qu'il peut s'avérer utile de valider l'interprétation du MELCC avant d'enclencher un processus fondé uniquement sur la définition que l'on retrouve à la LQE.

### **3. COMMENT DÉTERMINER SI UNE AUTORISATION EST REQUISE POUR PROCÉDER À LA RÉHABILITATION D'UN TERRAIN ET, DANS L'AFFIRMATIVE, QUELLE AUTORISATION EST REQUISE?**

Lorsqu'en présence d'un terrain contaminé ou affecté par la présence de matières résiduelles, il importe de se questionner sur l'opportunité de réhabiliter ledit terrain. Pour ce faire, il est nécessaire de déterminer si cette réhabilitation est obligatoire ou si elle peut s'effectuer

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, art. 31.53 al. 1.

<sup>71</sup> *Ibid.*, art. 31.53 al. 2.

<sup>72</sup> *Guide de référence de la Loi sur la qualité de l'environnement – Application de la LQE avec le Règlement relatif à certaines mesures facilitant l'application de la LQE et de ses règlements*, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Québec, février 2019, 112 p., p. 68.

volontairement. En effet, la réhabilitation d'un terrain contaminé n'est obligatoire que dans des cas bien précis, illustrés ci-dessous.

Une telle détermination qui peut sembler simple en apparence s'avère souvent épineuse et nul doute que l'entrée en vigueur du REAFIE le 31 décembre 2020 aura comme effet de complexifier l'exercice de détermination.

En effet, la réhabilitation de terrains est abordée dans plusieurs sections de la LQE et implique des autorisations différentes selon 1) que le terrain est affecté par des contaminants, des matières résiduelles ou les deux, 2) la nature des activités qui ont eu lieu sur le terrain, 3) l'élément déclencheur de la volonté de réhabiliter, 4) les objectifs de réhabilitation visés, 5) la méthode de réhabilitation retenue et 6) la quantité de sols contaminés qui feront l'objet de valorisation hors site.

Dans ce cas, par où faut-il débiter l'analyse afin de connaître les obligations applicables dans une situation donnée? Faut-il sélectionner une autorisation précise, par exemple un plan de réhabilitation, ou est-il possible, au contraire, d'opter pour un type d'autorisation qui nous convient davantage? Est-ce que la méthode de réhabilitation et les objectifs de celle-ci sont imposés par la LQE et sa réglementation ou sont-ils optionnels? Est-ce que l'obtention d'une autorisation prévue à la LQE exempte la personne qui souhaite réhabiliter un terrain de la nécessité d'obtenir d'autres autorisations prévues par cette même loi?

Autant de questions fort légitimes dont les réponses peuvent sembler difficiles à trouver, surtout dans la foulée de l'entrée en vigueur du REAFIE le 31 décembre 2020 et du déploiement du nouveau régime d'autorisations ministérielles, de déclarations de conformité et d'exemptions qui a été introduit dans la LQE en 2017.

Pour vous aider à identifier correctement les dispositions applicables à la réhabilitation d'un terrain dans une situation donnée, que cette réhabilitation soit volontaire ou non, nous tenterons de vous accompagner dans cette analyse d'identification des sections de la LQE qui trouvent application ainsi que de l'ensemble des options possibles de manière à ce que vous puissiez identifier les cas où un plan de réhabilitation, avec ou sans analyse de risque, est requis ou possible ou, à défaut, les cas où il est requis ou permis d'obtenir une autorisation ministérielle de procéder par voie de déclaration de conformité. Nous décrivons également les cas où une exemption existe et ceux qui ne requièrent pas d'autorisations environnementales.

**a. L'étape préalable à toute détermination du régime applicable : la qualification du terrain visé**

Lorsque sont mélangés des sols contaminés et des matières résiduelles sur un terrain, il est important que sa caractérisation permette de déterminer la nature, la quantité et la localisation des matières résiduelles s'y trouvant afin d'identifier le régime applicable et de cibler la méthode de réhabilitation adéquate.

En effet, il est aisé de comprendre que l'analyse de l'opportunité de réhabiliter un terrain contaminé se fera très différemment si l'on est en présence d'un sol affecté par des contaminants ou si on est plutôt en présence d'un ancien lieu d'élimination de matières résiduelles. Dans le

second cas, il ne sera généralement pas requis de procéder à l'enlèvement de matières résiduelles qui ont été déposées dans le cadre d'une exploitation antérieure. La construction et les travaux sur un tel terrain seront toutefois encadrés pour assurer la sécurité des personnes qui feront un usage de ce terrain par la suite. Pour des raisons similaires, les critères pour tester les matières résiduelles seront différents de ceux applicables aux sols, d'où l'importance de déterminer si l'on est en présence de sols ou de matières résiduelles.

Le concept paraît fort simple, mais il s'avère souvent difficile d'application. En effet, que faire lorsque, comme c'est souvent le cas, on se retrouve devant un remblai hétérogène composé en partie de sols et en partie de matières résiduelles?

Lorsque nous sommes en présence d'un ancien lieu d'élimination, aucune obligation de réhabilitation ne s'applique. Le terrain doit être considéré comme un lieu d'élimination et c'est l'article 22 (1) 9) de la LQE qui prévoit la nécessité d'obtenir une autorisation ministérielle. Les articles 65 à 65.5 de la LQE ainsi que les articles 350 et 350.1 du REAFIE s'appliqueront alors.

À l'inverse, pour les terrains qui sont constitués de sols affectés par des contaminants uniquement, il conviendra alors de déterminer d'abord si la section IV du chapitre IV de la LQE intitulée « Protection et réhabilitation des terrains » s'applique ou, à défaut, si l'article 22 de la LQE, lu en conjonction avec le REAFIE, impose l'obtention d'une autorisation ministérielle ou permet de procéder par voie de déclaration de conformité pour réhabiliter le terrain.

Pour ce qui est des terrains qui contiennent des remblais hétérogènes, la LQE et sa réglementation sont muettes sur la manière de les gérer. Au fil des années, le MELCC, par l'intermédiaire notamment de son Guide d'intervention, a analysé les demandes d'autorisation et d'approbation de plan de réhabilitation de façon à ce qu'ils soient généralement gérés de la manière suivante :

- Les couches distinctes constituées uniquement ou en forte proportion de matières résiduelles intercalées de sols contaminés ou recouverts par ces derniers sur un terrain, sont gérées de manière séparément comme des matières résiduelles, distinctes d'un sol<sup>73</sup>.
- Si un mélange est constitué à plus de la moitié de matières résiduelles, il est considéré comme une matière résiduelle et doit conséquemment être géré en fonction des principes de valorisation des matières résiduelles. Dans les cas où le mélange comporte plus de 50% de sols, il sera considéré comme un sol et non comme une matière résiduelle<sup>74</sup>.
- Dès lors que des remblais hétérogènes sont excavés, le MELCC demande généralement à ce que des efforts de ségrégation et de tamisage soient être effectués afin de séparer les matières résiduelles des sols contaminés afin de permettre de les trier et de les gérer distinctement et de manière appropriée.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Guide d'intervention, *supra*, note 14, p. 142.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*

- Si malgré de tels efforts les mélanges excavés contiennent plus de 50% de matières résiduelles, la gestion se fera comme pour des matières résiduelles. Naturellement, si les mélanges excavés contiennent moins de 50% de matières résiduelles, ils seront alors gérés comme des sols si les matières résiduelles présentes sont compatibles avec l'usage projeté de ces mélanges ou du terrain qui les recevra. Ces mélanges sont alors caractérisés, traités valorisés ou éliminés dans les lieux autorisés de la même manière que le seraient des sols contaminés<sup>76</sup>.
- Lorsque les matières résiduelles sont destinées à être maintenues dans un terrain, celles-ci le MELCC demande habituellement qu'elles respectent les mêmes caractéristiques environnementales que celles requises pour la valorisation de terrains, tel que précisé dans le *Guide de valorisation des matières résiduelles inorganiques non dangereuses de source industrielle comme matériau de construction*<sup>77</sup>.

**b. L'étape suivante : dans les cas de sols contaminés, déterminer si la section IV du chapitre IV de la LQE et le RPRT s'appliquent**

Tel que mentionné ultérieurement, la LQE a été modifiée en 2003 pour insérer la section IV intitulée « Protection et réhabilitation des terrains », laquelle a incorporé à la LQE des situations spécifiques liées à des terrains affectés par des contaminants qui enclenchent l'obligation de procéder à la réhabilitation d'un terrain. Lorsque ces situations se présentent, un plan de réhabilitation est requis, lequel peut prévoir le maintien en place de certains contaminants. Or, l'obtention d'un plan de réhabilitation écarte l'application de l'article 22 de la LQE. Et à compter du 31 décembre 2020, il sera possible de procéder par voie de déclaration de conformité pour certaines situations.

Afin de procéder à la détermination du régime et des obligations applicables dans une situation donnée, nous suggérons par conséquent de débiter votre analyse par la section IV de la LQE.

**i. L'exemption prévue par l'article 31.64 de la LQE**

En vertu de l'article 31.64 de la LQE, sont soustraits à l'application de l'article 22 de la LQE les travaux ou ouvrages qui nécessitent la mise en œuvre d'un plan de réhabilitation d'un terrain lorsque ce dernier est approuvé par le Ministre<sup>78</sup>. Par conséquent, dans la mesure où un plan de réhabilitation est requis afin de réhabiliter un terrain, aucune autorisation ministérielle n'est ainsi nécessaire.

**ii. Les situations nécessitant un plan de réhabilitation**

La section IV du chapitre IV de la LQE édicte que la réhabilitation d'un terrain contaminé peut être requise dans trois contextes précis. D'abord, celle-ci peut être ordonnée par le Ministre en vertu des pouvoirs lui étant conférés par la LQE. Ensuite, la réhabilitation peut également s'avérer

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 31.64.

requis en raison de la cessation définitive d'une Activité désignée. Finalement, un changement d'utilisation d'un terrain sur lequel une Activité désignée a eu lieu peut également être conditionnelle à la réhabilitation préalable de celui-ci.

Dans ces trois situations, la réhabilitation sera assujettie à l'approbation par le Ministre d'un plan de réhabilitation et les objectifs de réhabilitation seront dictés par la LQE. Celle-ci prévoit néanmoins la possibilité de maintenir en place des contaminants au-delà des seuils applicables en procédant par le biais d'une analyse de risques.

Finalement, il existe un quatrième scénario qui implique la nécessité de faire approuver un plan de réhabilitation en vertu de la section IV du chapitre IV de la LQE : il s'agit du cas où, dans le cadre d'une réhabilitation volontaire, la personne qui procède à la réhabilitation prévoit maintenir en place des contaminants au-delà des seuils applicables. Dans une telle éventualité, le plan de réhabilitation devra inclure une analyse de risques.

Les sections qui suivent décrivent plus en détails les obligations légales prévues à la section IV afin de vous permettre de déterminer si elles s'appliquent à votre situation.

## **1. Ordonnance de réhabilitation**

En vertu de la LQE, le Ministre dispose d'un pouvoir d'ordonnance afin de pallier des situations précises et ci-dessous décrites. Néanmoins, préalablement à la délivrance d'une ordonnance, un avis d'intention doit être acheminé à celui qui est visé par l'ordonnance afin de lui permettre de corriger la situation<sup>79</sup>. Lorsque les dispositions nécessaires pour se conformer à la LQE ne sont pas prises en fonction de l'avis d'intention, il est alors possible pour le Ministre de délivrer ladite ordonnance.

Bien que l'occurrence de délivrance d'une telle ordonnance soit rare, il convient de la décrire puisque l'émission d'une telle ordonnance engendre généralement l'obligation d'obtenir l'approbation d'un plan de réhabilitation afin de procéder aux travaux de réhabilitation exigés par le Ministre.

### **a. Ordonnance émise dans un contexte régulier**

D'abord, en vertu de l'article 31.49 de la LQE, le Ministre peut ordonner que soit effectuée une caractérisation de terrain s'il est fondé à croire que des contaminants se retrouvent dans un terrain dans une concentration allant au-delà des valeurs limites prévues au RPRT ou si ces contaminants 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 autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens :

*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*

---

<sup>79</sup> *Loi sur la justice administrative*, 1996, c. 54 [LJA], art. 5.

*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.<sup>80</sup>*

Le Ministre peut ainsi ordonner de procéder à cette caractérisation dans les conditions et délais indiqués<sup>81</sup>. Cette étude de caractérisation effectuée par un expert habilité doit être conforme au *Guide de caractérisation des terrains*<sup>82</sup>.

Au terme de l'étude de caractérisation, si le Ministre constate la présence de contaminants à des niveaux supérieurs aux seuils réglementaires ou que les contaminants 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 ou encore aux biens, il peut ordonner l'inscription d'un avis de contamination au registre foncier et demander que lui soit soumis pour approbation un plan de réhabilitation en vertu de son pouvoir d'ordonnance de réhabilitation<sup>83</sup>.

L'ordonnance de réhabilitation est plus amplement décrite à l'article 31.43 de la LQE :

**31.43.** *Lorsqu'il constate la présence dans un terrain de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites fixées par règlement pris en vertu de l'article 31.69 ou qui, sans être visés par ce règlement, 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 autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens, le ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui :*

- *Même avant l'entrée en vigueur du présent article, a émis, déposé, dégagé ou rejeté, en tout ou partie, les contaminants, ou en a permis l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet ;*
- *Après l'entrée en vigueur du présent article, a ou a eu la garde du terrain, à titre de propriétaire, de locataire ou à quelqu'autre titre que ce soit,*

*de lui soumettre pour approbation, dans le délai qu'il indique, un plan de réhabilitation énonçant les mesures qui seront mises en œuvre pour protéger les êtres humains, les autres espèces vivantes et l'environnement en général ainsi que les biens, accompagné d'un calendrier d'exécution.*

*Une ordonnance ne peut toutefois être prise contre une personne ou municipalité visée au second tiret du premier alinéa, dans les cas suivants :*

---

<sup>80</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 31.49.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*, art. 31.67 et 31.65.

<sup>83</sup> *Ibid.*, art. 31.58.

- 1° *la personne ou municipalité établit qu'elle ne connaissait pas et n'était pas en mesure de connaître, eu égard aux circonstances, aux usages ou au devoir de diligence, la présence de contaminants dans le terrain ;*
- 2° *connaissant la présence de contaminants dans le terrain, elle établit avoir agi, dans la garde de ce terrain, en conformité avec la loi, notamment dans le respect de son devoir de prudence et de diligence ;*
- 3° *elle établit que la présence des contaminants dans le terrain résulte d'une migration en provenance de l'extérieur du terrain et dont l'origine est imputable à un tiers.*<sup>84</sup>

L'ordonnance de réhabilitation peut ainsi être délivrée par le Ministre lorsqu'il constate la présence dans un terrain de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites fixées par les annexes I ou II du RPRT selon le zonage ou lorsque le Ministre constate la présence dans un terrain de contaminants qui, sans être visés par ce règlement, 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 ou encore aux biens<sup>85</sup>.

Dans tel cas, un plan de réhabilitation énonçant les mesures qui seront mises en œuvre pour protéger les êtres humains, les écosystèmes, les autres espèces vivantes et l'environnement en général ainsi que les biens et un calendrier d'exécution devront être soumis pour approbation<sup>86</sup>. À l'instar de tout plan de réhabilitation, il est possible de prévoir le maintien dans le terrain de contaminants au-delà des seuils applicables en soumettant pour approbation une analyse des risques toxicologiques et écotoxicologiques<sup>87</sup>. De plus, un avis de contamination doit être inscrit sans délai sur le registre foncier<sup>88</sup>. Une attestation de conformité des travaux de réhabilitation doit également être produite par un expert habilité<sup>89</sup>. Finalement, un avis de décontamination doit être inscrit lorsqu'un terrain fait l'objet de travaux de décontamination<sup>90</sup>.

Les ordonnances de caractérisation et de réhabilitation visent trois catégories de personnes : le pollueur, la personne ayant permis la contamination et le gardien du terrain.

Dans un premier temps, le pollueur inclut toute personne ou municipalité qui a émis, déposé ou rejeté des contaminants dans l'environnement. Le pollueur est celui qui pose un acte positif sans que l'acte provienne nécessairement directement de lui puisqu'il peut agir par l'entremise de personnes qu'il dirige<sup>91</sup>. À titre d'exemple, la Cour d'appel, dans l'arrêt *Québec c. Services environnementaux Laidlaw*, a reconnu le principe du « pollueur-payeur » et a reconnu la responsabilité de *Laidlaw* d'avoir émis des contaminants dans l'environnement en enfouissant

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, art. 31.43.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*, art 31.45.

<sup>88</sup> *Ibid.*, art. 31.44.

<sup>89</sup> *Ibid.*, art. 31.49 et 31.65.

<sup>90</sup> *Ibid.*, art. 31.59.

<sup>91</sup> Paule HALLEY, *Le droit pénal de l'environnement : l'interdiction de polluer*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2001, p. 83.



des contenants contaminés dans le sol. En effet, la Cour a décidé que le mot « émettre » prévu à l'article 20 de la LQE englobe non seulement l'acte d'émettre directement, mais également l'omission de tarir une source d'émission dont on a la garde et le contrôle<sup>92</sup>.

Deuxièmement, toute personne ou municipalité qui a permis l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement peut être visée par une ordonnance. La Cour suprême du Canada, dans *R c. Sault Ste-Marie*, s'est par ailleurs penchée sur la définition de « permettre » dans le cadre d'une problématique environnementale :

*« [...] l'acte prohibé serait imputable aux personnes [...] qui sont en mesure d'exercer un contrôle continu de cette activité et de prévenir la pollution, mais qui ne le font pas. [...] Le verbe « permettre » vise le défaut d'intervention du défendeur ou, en d'autres termes, son défaut d'empêcher un événement qu'il aurait dû prévoir. »<sup>93</sup>*

Finalement, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2003, peut être visée par une ordonnance de caractérisation et de réhabilitation toute personne ou municipalité qui a ou qui a eu la garde du terrain, à titre de propriétaire, de locataire ou à quel qu'autre titre que ce soit. La notion de garde est définie par les auteurs Jean-Louis Beaudoin, Patrice Deslauriers et Benoit Moore comme suit :

*« La garde est donc, dans un sens large, une relation entre le responsable et l'objet, basée sur un pouvoir de surveillance, de contrôle et de direction, permettant au premier de prévenir le dommage pouvant être causé par le fait autonome du second. »<sup>94</sup>*

Le *Guide d'application de 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 et du Règlement sur la protection et à la réhabilitation des terrains* précise l'interprétation donnée par le MELCC à l'article 31.43 LQE et au type de garde. Force est de constater que le MELCC retient lui aussi la notion de garde découlant du droit civil :

*Une ordonnance contre une personne qui, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2003, a ou a eu la garde d'un terrain contaminé, peu importe à quel titre (propriétaire, locataire, usager, administrateur, etc.), ne peut être rendue que si les conditions suivantes sont remplies :*

- *il devra s'agir d'un terrain fortement contaminé (présence de contamination au-delà des valeurs limites réglementaires ou risque de porter atteinte à la vie, à la santé, à l'environnement ou aux biens) (il faut s'assurer que l'enjeu en vaut la peine);*
- *il devra s'agir d'une contamination qui ne provient pas de l'extérieur du terrain (qui provient donc du terrain lui-même);*

---

<sup>92</sup> *Québec (Procureur général) c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) ltée* [1995] R.J.Q. 377 (C.A.), par. 12-15 et 17.

<sup>93</sup> *R c. Sault Ste-Marie (Corp. Mun. de)* [1978] 2 R.C.S. 1299, p. 1329.

<sup>94</sup> Jean-Louis BAUDOIN, Patrice DESLAURIERS et Benoît MOORE, *La responsabilité civile*, vol. 1, 8e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 886, par. 1-958.

- la personne devra avoir exercé un réel pouvoir de surveillance, de contrôle et de direction sur le terrain contaminé (éléments constitutifs de la notion juridique de « garde », clairement reconnus par la jurisprudence);
- la personne devra avoir eu connaissance ou avoir eu des raisons de savoir que le terrain dont elle assumait la garde était contaminé;
- la personne devra avoir manqué à son devoir de diligence et de prudence en n'empêchant pas que les contaminants continuent de porter atteinte à l'environnement.<sup>95</sup>

Le pollueur et celui qui a permis le rejet de contaminants ne peuvent pas s'exonérer et ils demeurent responsables en vertu de la LQE. En effet, le LQE crée un régime de responsabilité objective sans égard à la faute rendant ainsi impossible de se disculper en établissant une preuve de diligence raisonnable.

« La responsabilité du pollueur est objective puisqu'elle ne dépend nullement d'une faute de sa part. Même si le pollueur n'a enfreint aucune obligation légale à l'époque où il a rejeté ou permis le rejet des substances contaminantes dans le sol, il ne pourra invoquer son absence de faute ou sa diligence raisonnable pour repousser l'ordonnance du Ministre. La diligence raisonnable n'est pas un moyen, pour le pollueur, de repousser l'ordonnance du Ministre. La responsabilité du pollueur est également solidaire et rétroactive, comme celle qui existait déjà depuis 1990, en vertu de l'ancienne Loi 65. Par conséquent, une personne qui n'a contribué qu'en partie à la contamination du terrain peut se voir ordonner de le réhabiliter en totalité. La Loi 72 ne prévoit pas que le destinataire d'une ordonnance de caractérisation ou de réhabilitation puisse appeler en garantie le véritable pollueur ou le plus important pollueur du terrain pour échapper ainsi à l'ordonnance du Ministre. Le destinataire de l'ordonnance devra donc respecter cette ordonnance et pourra ensuite poursuivre le véritable pollueur ou encore un pollueur qui a contribué également à la contamination du terrain pour recouvrer la totalité ou une partie des frais encourus pour le réhabiliter. »<sup>96</sup>

Le gardien, quant à lui, bénéficie de moyens d'exonération d'une ordonnance en établissant, selon la balance des probabilités, l'une des trois situations suivantes<sup>97</sup> :

<sup>95</sup> Ministère de l'Environnement, *Guide d'application de 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 et du Règlement sur la protection et à la réhabilitation des terrains*, Québec, Service des lieux contaminés, 2004, p. 7-8.

<sup>96</sup> « Prêter sans parier? La Loi 72 sur la protection et la réhabilitation des terrains contaminés et les institutions financières au Québec », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 387.

<sup>97</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 31.43.

- Il établit qu'il ne connaissait pas et n'était pas en mesure de connaître, eu égard aux circonstances, aux usages ou au devoir de diligence, la présence de contaminants dans le terrain.
- Connaissant la présence de contaminants dans le terrain, il établit avoir agi, dans la garde de ce terrain, en conformité avec la loi, notamment dans le respect de son devoir de prudence et de diligence.
- Il établit que la présence des contaminants dans le terrain résulte d'une migration en provenance de l'extérieur du terrain et dont l'origine est imputable à un tiers.

Il convient toutefois de souligner que ce pouvoir d'ordonnance, à première vue très large, est rarement utilisé par le Ministre. Ainsi, bien que la section IV de la LQE prévoit la nécessité de procéder à la réhabilitation d'un terrain contaminé et impose pour ce faire de procéder par le biais d'un plan de réhabilitation, avec ou sans analyse de risque, force est de constater que les cas d'application de ces dispositions sont peu fréquents.

#### **b. Ordonnance émise dans un contexte d'urgence**

L'article 114.1 de la LQE prévoit un pouvoir d'ordonnance au Ministre lorsqu'il estime qu'il y a urgence. Ainsi, le Ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui est propriétaire de certains contaminants ou qui en a la garde ou le contrôle, de ramasser ou d'enlever tout contaminant rejeté dans l'eau ou sur le sol.

*114.1. Lorsqu'il estime qu'il y a urgence, le ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui est propriétaire de certains contaminants ou qui en avait la garde ou le contrôle, de ramasser ou d'enlever tout contaminant rejeté dans l'eau ou sur le sol, accidentellement ou contrairement aux dispositions de la présente loi ou de l'un de ses règlements et de prendre les mesures requises pour nettoyer l'eau et le sol et pour que ces contaminants cessent de se répandre ou de se propager dans l'environnement.<sup>98</sup>*

Cet article de la LQE accorde une plus grande liberté d'action au Ministre que l'article 31.43 de la LQE, puisqu'il lui permet d'ordonner à une personne de prendre part à des travaux de réhabilitation sans que celle-ci ne soit *a priori*, impliquée dans l'urgence environnementale. Dans les dernières années, le Ministre a par ailleurs eu recours à ce pouvoir suite aux événements tragiques survenus à Lac-Mégantic afin de récupérer rapidement le pétrole qui s'était déversé dans l'environnement<sup>99</sup>.

Une ordonnance émise dans un contexte d'urgence permet au Ministre d'y assujettir davantage de personnes qu'en temps normal puisque sont visés le propriétaire, le gardien ou celui qui a le contrôle du contaminant. Le propriétaire du contaminant réfère à celui qui a le « droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien », tel qu'il est défini dans le Code civil

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, art. 114.1.

<sup>99</sup> *Montréal, Maine & Atlantique Canada Cie c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, 2014 CanLII 5890 (QC TAQ), par. 2.

du Québec<sup>100</sup>. Par contre, le gardien du terrain fait plutôt référence à celui qui exerce un « pouvoir de contrôle, de direction et de surveillance » sur un bien donné<sup>101</sup>. Ainsi, le propriétaire d'un bien n'en est pas nécessairement le gardien tel qu'on peut le constater dans les situations de location, par exemple.

Étant donné le caractère d'urgence qui est intrinsèque à une telle ordonnance, l'exigence de faire approuver un plan de réhabilitation ne s'applique pas. En pareille situation, les travaux devront être exécutés conformément aux instructions contenues dans l'ordonnance émise.

## 2. Cessation d'Activité désignée

Tel qu'indiqué précédemment, la personne qui cesse définitivement d'exercer une Activité désignée doit procéder, dans les 6 mois de la cessation de l'activité ou dans tout délai n'excédant pas les 18 mois que peut accorder le Ministre, à une étude de caractérisation du terrain où s'est exercée l'activité<sup>102</sup>.

Cette étude de caractérisation doit répondre aux exigences du *Guide de caractérisation des terrains*<sup>103</sup>. Elle doit également être attestée par un expert habilité et être communiquée au MELCC et au propriétaire du terrain<sup>104</sup>. En plus de l'étude de caractérisation, un avis de la cessation de l'activité doit être transmis au MELCC dans un délai de 30 jours suivant la cessation<sup>105</sup>.

Lorsque l'étude de caractérisation révèle la présence de contaminants au-delà des valeurs limites réglementaires applicables pour un terrain résidentiel, celui qui a exercé l'activité concernée doit publier un avis de contamination au registre foncier<sup>106</sup>. D'autre part, si l'étude de caractérisation révèle la présence de contaminants au-delà des valeurs limites réglementaires applicables (donc de l'annexe I ou de l'annexe II du RPRT en fonction de l'usage qui est autorisé par le règlement de zonage), celui qui a exercé l'activité est tenu de transmettre au MELCC, dans les meilleurs délais après en avoir été informé, un plan de réhabilitation du terrain énonçant les mesures qui seront prises pour corriger la situation avec un calendrier d'exécution et, le cas échéant, un plan de démantèlement des installations présentes sur le terrain<sup>107</sup>.

À l'instar du plan de réhabilitation dans un contexte d'ordonnance, il est loisible à l'exploitant de prévoir le maintien en place de contaminants au-delà des normes applicables dans son plan de

---

<sup>100</sup> *Code civil du Québec*, LQ 1991 c.64, art. 947.

<sup>101</sup> *Léonard c. Bois Idéal inc.*, REJB 1997-03409 (C.S.), par. 32.

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> QUÉBEC (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques), *Guide de caractérisation des terrains*, Sainte-Foy, Publications du Québec, 2003, en ligne : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/sol/terrains/guide/guidecaracterisation.pdf> (consulté le 22 octobre 2020).

<sup>104</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 31.51.

<sup>105</sup> RPRT, *supra*, note 35, art. 31.0.1.

<sup>106</sup> *Ibid.*, art. 31.58.

<sup>107</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 31.51 al. 2.

réhabilitation s'il procède par le biais d'une analyse de risques toxicologiques et écotoxicologiques<sup>108</sup>.

Les obligations de l'article 31.51 de la LQE visent uniquement la personne qui a exploitée l'Activité désignée. Étant donné que de telles Activités sont généralement exercées sur des terrains qui ont été historiquement utilisés pour des activités industrielles lourdes et que les objectifs de réhabilitation sont pour leur part établis en fonction des usages permis par la réglementation de zonage, qui permettent parfois des usages mixtes, il arrive que les obligations de réhabilitation s'avèrent exorbitantes, voire impossible à respecter. Le législateur a donc introduit en 2017 une modification à la LQE par le biais de l'article 31.51.0.1 de la LQE, laquelle permettant désormais à une personne ou à une municipalité qui projette de changer l'utilisation d'un tel terrain de procéder à sa réhabilitation en lieu et place de l'exploitant ayant cessé ses activités<sup>109</sup>. Dans cette éventualité, le plan de réhabilitation pourra tenir compte de l'usage projeté plutôt que de se baser sur l'atteinte des seuils prévus au RPRT qui correspondent non pas à l'usage réel, mais à l'usage le plus sensible permis par la réglementation de zonage. Certaines conditions s'appliquent, notamment le fait que l'exploitant demeure responsable de la réhabilitation selon les critères applicables du RPRT en cas de défaut d'exécution.

À tout événement, la cessation d'Activité désignée constitue sans conteste le principal cas d'application des obligations de réhabilitation prévues à la section IV du chapitre IV de la LQE. Ainsi, dès lors que des contaminants au-delà des seuils prévus par le RPRT sont présents dans le terrain, la réhabilitation s'impose et le plan de réhabilitation, avec ou sans analyse de risques, constitue l'autorisation requise pour ce faire.

### **3. Changement d'utilisation sur un terrain où une Activité désignée a été exercée par le passé**

Tel qu'également mentionné dans la section 2 j) du présent article portant sur les notions applicables aux terrains contaminés, quiconque projette de changer l'utilisation d'un terrain où s'est exercée une Activité désignée doit, avant de changer l'utilisation dudit terrain, procéder à une étude de caractérisation de celui-ci qu'il fera suivre au MELCC, à moins de disposer d'une telle étude et de pouvoir attester que son contenu est d'actualité<sup>110</sup>. À titre d'exemple, si le processus prévu à l'article 31.53 de la LQE, dans le contexte d'une cessation d'Activité désignée, a été correctement suivi par l'ancien exploitant, la personne qui acquiert le terrain devrait normalement pouvoir se fier aux études effectuées par cet exploitant pour démontrer au MELCC que le terrain est exempt de contaminants au-delà des seuils applicables.

Par ailleurs l'article 31.54 de la LQE prévoit que lorsqu'il y a présence de contaminants dans les sols du terrain à des concentrations dépassant les seuils réglementaires, l'approbation par le MELCC d'un plan de réhabilitation du terrain accompagné d'un calendrier d'exécution est nécessaire avant d'effectuer le changement d'utilisation du terrain<sup>111</sup>. Dans un tel cas, la

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, art. 31.45 et 31.51.

<sup>109</sup> *Ibid.*, art. 31.51.0.1

<sup>110</sup> *Ibid.*, art. 31.53 al. 1.

<sup>111</sup> *Ibid.*, art. 31.54.

publication d'un avis de contamination au registre foncier est obligatoire<sup>112</sup>. À l'instar des cas d'ordonnance et de cessation d'Activités précédemment décrits, le plan de réhabilitation soumis peut prévoir le maintien dans le terrain de contaminants dépassant les seuils réglementaires s'il est accompagné d'une analyse de risques toxicologiques et écotoxicologiques<sup>113</sup>. Dans ces circonstances, le public doit être informé du projet par le biais d'un avis publié au journal et d'une assemblée publique<sup>114</sup>.

#### **4. Maintien de contaminants en place dans le cadre d'une réhabilitation volontaire**

En principe, quiconque, volontairement, procède à la réhabilitation de son terrain contaminé, en partie ou en totalité, sans y être assujéti en vertu de la LQE, n'est soumis à aucune formalité tant que la décontamination se fait en respectant les seuils réglementaires prévus à l'annexe I du RPRT<sup>115</sup>.

Toutefois, lorsque la réhabilitation, même volontaire, d'un terrain ou d'une partie de celui-ci implique le maintien en place de contaminants à des niveaux supérieurs aux seuils réglementaires pour les parties du terrain visées par les travaux, celui qui désire procéder aux travaux de réhabilitation sera assujéti au respect de certaines conditions en vertu de l'article 31.57 de la LQE<sup>116</sup>:

- Il doit présenter au Ministre pour approbation un plan de réhabilitation énonçant les mesures qui seront mises en œuvre pour corriger la situation;
- Ce plan de réhabilitation doit être accompagné d'un calendrier d'exécution;
- Il doit également être accompagné d'une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines; et
- Finalement, une étude de caractérisation doit être jointe au plan de réhabilitation.

Il importe de souligner que l'article 31.57 de la LQE prévoit spécifiquement qu'il s'applique à la réhabilitation de « la totalité ou une partie d'un terrain contaminé ». Cette nuance n'est pas sans intérêt puisqu'elle permet d'écarter l'application de l'article 31.57 de la LQE dans les cas où les travaux de réhabilitation sont partiels et limités à une partie d'un terrain et ce, même si le reste du terrain continue d'avoir des contaminants au-delà des normes réglementaires. Le cas typique d'application est l'enlèvement d'un réservoir souterrain d'huile situé dans un terrain qui a été remblayé par des matériaux hétérogènes qui contiennent des contaminants au sens du RPRT. Ainsi, dans la mesure où les travaux d'enlèvement du réservoir impliquent l'enlèvement des sols contaminés dans le secteur du réservoir et le respect des seuils réglementaires applicables pour ce secteur, la présence de contaminants dans les parties de terrain non visées par les travaux de

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, art. 31.58.

<sup>113</sup> *Ibid.*, art. 31.55.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> Tel qu'énoncé dans le présent article, la réhabilitation in situ d'un terrain, à partir du 31 décembre 2020, requerra toutefois une autorisation ministérielle en vertu du REAFIE.

<sup>116</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 31.57.

réhabilitation n'enclenchera pas l'application de l'article 31.57 de la LQE. Par conséquent, l'approbation d'un plan de réhabilitation n'est pas requise.

Nous vous invitons à consulter la section 2 d) du présent article relative à la notion de terrain pour constater à quel point la LQE s'écarte du sens commun de ce terme en vertu du droit civil général. C'est ce qui permet selon nous au législateur d'adopter des dispositions tel l'article 31.57 de la LQE.

### **iii. La possibilité de procéder par déclaration de conformité plutôt que par un plan de réhabilitation**

Tel que nous avons vu précédemment, la section IV du chapitre IV de la LQE prévoit la nécessité d'obtenir l'approbation d'un plan de réhabilitation, avec ou sans analyse de risque, dans les quatre situations suivantes : les ordonnances de réhabilitation, la cessation d'Activité désignée, le changement d'utilisation d'un terrain sur lequel a eu lieu une Activité désignée et le maintien en place de contaminants au-delà des seuils applicables dans le contexte de travaux de réhabilitation volontaire.

Or, rappelons que l'article 31.64 de la LQE indique pour sa part que les travaux ou ouvrages qui nécessitent la mise en œuvre d'un plan de réhabilitation d'un terrain lorsque ce dernier est approuvé par le Ministre sont soustraits à l'application de l'article 22 de la LQE<sup>117</sup>. Par conséquent, dans la mesure où un plan de réhabilitation est requis afin de réhabiliter un terrain, aucune autorisation ministérielle n'est ainsi nécessaire.

Est-ce à dire que les situations assujetties à l'approbation d'un plan de réhabilitation ne pourront pas bénéficier de la procédure de déclaration de conformité que le législateur a annoncé en grande pompe comme étant la solution aux délais d'obtention de l'approbation d'autorisations environnementales? La question se pose.

Bien que le REAFIE, qui est l'outil législatif qui énumère les cas où les déclarations de conformité sont permises, ne s'applique pas à ces quatre situations, nous tenons à vous rassurer : le législateur a prévu la possibilité d'avoir recours à la procédure de déclaration de conformité dans certaines situations. Plutôt que de faire une référence au REAFIE, le législateur a préféré procéder en amendant la section IV du chapitre IV de la LQE et le RPRT.

C'est ainsi que les articles 31.68.1 et 31.68.2 de la LQE ont été édictés en 2017. Ils énoncent le principe que certaines mesures de réhabilitation de terrains contaminés peuvent être soumises à une déclaration de conformité plutôt qu'à la mise en œuvre d'un plan de réhabilitation lorsque cela est prévu à un règlement<sup>118</sup>. Cela permet à la personne qui procède à la réhabilitation d'un terrain de produire au MELCC une déclaration signée par un expert accrédité attestant que la réhabilitation sera réalisée conformément aux conditions, restrictions et interdictions prévues par règlement et de débiter les travaux décrits 30 jours suivant le dépôt<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 31.64.

<sup>118</sup> *Ibid.*, art. 31.68.1 et 31.68.2.

<sup>119</sup> *Ibid.*, art. 31.68.1.

L'article 2.4 du RPRT a pour sa part été modifié afin de préciser qu'une déclaration de conformité peut remplacer un plan de réhabilitation pour les situations impliquant la cessation d'une Activité désignée ou un changement d'utilisation lorsque les mesures de réhabilitation suivantes sont effectuées<sup>120</sup>:

- La réhabilitation du terrain est effectuée uniquement par excavation des sols dont la concentration des contaminants qui y sont présents excède les valeurs limites prévues à l'annexe I et sa réalisation peut être complétée à l'intérieur d'un délai maximal d'un an;
- Seule la récupération des eaux s'accumulant dans l'excavation est requise.

Toutefois, pour que ces mesures soient admissibles, les conditions suivantes doivent également être remplies<sup>121</sup>:

- La quantité de sols contaminés à excaver est d'au plus 10 000m<sup>3</sup>;
- L'étude de caractérisation révèle :
  - o L'absence, dans le terrain, de matières résiduelles dangereuses, d'amiante, de composés organiques volatils chlorés et de liquides immiscibles mesurables;
  - o Qu'aucune mesure de suivi de la qualité des eaux souterraines n'est requise après la réalisation des travaux.
- Les eaux récupérées seront rejetées vers un ouvrage municipal d'assainissement des eaux ou seront transportées dans un lieu autorisé par le ministre.

L'article 2.5 du RPRT prévoit quant à lui que la déclaration de conformité doit être accompagnée d'un calendrier d'exécution des travaux et comprendre les renseignements suivants<sup>122</sup> :

1° les coordonnées de la personne qui la produit;

2° La localisation et la description du terrain contaminé;

3° La nature et la concentration des contaminants présents dans le terrain ainsi que la quantité de sols à excaver;

4 ° Si le déclarant n'est pas la personne qui exécutera les travaux d'excavation, les coordonnées de cette personne;

5° Les coordonnées du lieu ou :

- a) Les sols contaminés seront acheminés
- b) Les matériaux qui proviendront du démantèlement des installations présentes sur le terrain, le cas échéant, seront acheminés;
- c) Les eaux récupérées seront rejetées ou, le cas échéant, transportées.

---

<sup>120</sup> RPRT, *supra*, note 35, art. 2.4 al. 1.

<sup>121</sup> *Ibid.*, art. 2.4 al. 2.

<sup>122</sup> *Ibid.*, art. 2.5.



Par conséquent, dans la mesure où l'article 2.4 du RPRT trouve application, la réhabilitation ne requiert pas la soumission d'un plan de réhabilitation au Ministre.

**c. L'étape suivante : Application du régime d'autorisations en vertu de l'article 22 de la LQE et du REAFIE**

En l'absence de l'obligation de soumettre un plan de réhabilitation au Ministre ou de procéder par une déclaration de conformité en vertu de la section IV du chapitre IV de la LQE et du RPRT, il convient alors de déterminer si l'obtention d'une autorisation préalable est requise en vertu de l'article 22 de la LQE et du REAFIE afin de procéder à la réhabilitation d'un terrain. Il existe en effet certaines situations qui requièrent des autorisations, soit les situations illustrées ci-après.

**i. Les activités listées à l'article 22 de la LQE**

La nouvelle mouture de l'article 22 de la LQE, adoptée en 2017, liste plusieurs activités qui sont nécessairement soumises à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle préalable. L'article énumère neuf types d'activités et prévoit, au dixième paragraphe du premier alinéa que la même obligation s'applique à toute activité déterminée par règlement.

D'entrée de jeu, il importe de souligner que la réhabilitation des terrains contaminés n'est pas listée au premier alinéa de l'article 22 de la LQE. Il faut toutefois demeurer attentif, car certaines activités listées pourraient dans certaines circonstances s'appliquer à la réhabilitation de terrain.

Ce pourrait être le cas avec l'article 22 (1) 9) de la LQE qui interdit toute construction sur un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles et qui est désaffecté ou tous travaux visant à changer l'utilisation d'un tel terrain, à moins d'obtenir au préalable une autorisation ministérielle<sup>123</sup>.

Par conséquent, une autorisation ministérielle pourrait être requise dans certaines circonstances dans le cadre d'une réhabilitation d'un terrain contaminé si des matières résiduelles sont présentes et que le terrain peut être qualifié d'ancien lieu d'élimination de matières résiduelles.

Ce pourrait également être le cas pour un projet d'exploitation d'un établissement industriel visé à la section III de la LQE, dans la mesure qui y est prévue<sup>124</sup> ainsi que pour certains prélèvements d'eau, incluant les travaux et ouvrages que nécessite un tel prélèvement, dans la mesure prévue à la section V, lorsque de tels prélèvements incluent des eaux contaminées<sup>125</sup>.

Outre ces quelques cas, en l'absence d'une disposition du REAFIE ou d'un règlement adopté en vertu de la LQE assujettissant des activités relativement à la gestion des sols contaminés et la réhabilitation de terrains à une autorisation ministérielle ou à une déclaration de conformité, il conviendra de se référer au deuxième alinéa de l'article 22 de la LQE pour établir si une telle autorisation ministérielle est requise.

---

<sup>123</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 65.

<sup>124</sup> LQE, *supra*, note 3, art. 22(1).

<sup>125</sup> *Ibid.*, art. 22(2).

Ce deuxième alinéa correspond au premier alinéa de l'article 22 de la LQE tel qu'il se lisait avant la réforme de la LQE de 2017. Par conséquent, nous sommes d'avis que les mêmes critères d'application s'appliquent de sorte que les activités qui ne nécessitaient aucun certificat d'autorisation avant la refonte du régime d'autorisation en 2017 n'en nécessiteront toujours pas. C'était le cas de la plupart des travaux de réhabilitation effectués par excavation des sols.

## ii. Les cas prévus spécifiquement par le REAFIE

Tel qu'expliqué précédemment, l'article 22 (1) 10) de la LQE prévoit que le gouvernement peut assujettir par règlement des activités à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle préalable ou à l'émission d'une déclaration de conformité<sup>126</sup>.

Le REAFIE, qui, rappelons-le, entrera en vigueur le 31 décembre 2020, remplace le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>127</sup> et prévoit, tel que son nom l'énonce, l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement<sup>128</sup>.

Les activités sont divisées en trois catégories en fonction de leur niveau d'impact :

1. Les activités soumises à une autorisation en vertu de l'article 22 de la LQE et celles soumises à une modification d'une autorisation en vertu de l'article 30 de la LQE.
2. Les activités admissibles à une déclaration de conformité en vertu de l'article 31.0.6 de la LQE.
3. Les activités exemptées d'une autorisation en vertu de l'article 31.0.11 de la LQE.

Ainsi, outre les activités soumises à une demande d'autorisation ministérielle en vertu des paragraphes 1 à 9 du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 22 de la LQE, le REAFIE prévoit les activités devant faire l'objet d'une autorisation ministérielle en vertu du 10<sup>e</sup> paragraphe dudit 1<sup>er</sup> alinéa de l'article. Le REAFIE énonce dans ces circonstances les documents devant accompagner toute demande d'autorisation<sup>129</sup> de même que les documents additionnels requis en fonction de l'activité faisant l'objet de la demande d'autorisation. Les deux activités requérant une autorisation ministérielle en vertu du REAFIE relativement aux sols contaminés et à leur réhabilitation sont décrites ci-dessous.

Le REAFIE permettra de mettre en œuvre une nouveauté introduite lors de la réforme de la LQE, soit la possibilité pour les activités à faible risque de procéder par déclaration de conformité, ce qui permet d'éviter les délais d'approbation des autorisations ministérielles et de débiter les travaux 30 jours après le dépôt de ladite déclaration auprès du MELCC. Le REAFIE décrit par conséquent les activités admissibles à une telle déclaration de conformité et énonce par ailleurs les renseignements devant être transmis avec une telle déclaration<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, art. 22(10).

<sup>127</sup> *Règlement relatif à l'application de la loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c Q-2, r 3 [RALQE].

<sup>128</sup> REAFIE, *supra*, note 4, art. 1.

<sup>129</sup> *Ibid.*, art. 16.

<sup>130</sup> *Ibid.*, art. 41.

Il convient par conséquent de déterminer si le REAFIE contient des dispositions relatives à la réhabilitation des terrains contaminés et à la gestion des sols contaminés qui en proviennent. Comme nous le verrons ci-après, la réponse à cette question est affirmative.

### **1. Traitement *in situ***

Alors qu'auparavant la nécessité d'obtenir un certificat d'autorisation afin de procéder à la réhabilitation d'un terrain par le biais d'un traitement *in situ* faisait l'objet de débats et de divergence d'opinion entre le MELCC et certains juristes, le législateur a décidé de dissiper toute ambiguïté en énonçant clairement dans le REAFIE que toute personne qui veut procéder à une réhabilitation *in situ* doit préalablement obtenir une autorisation du Ministère en vertu de l'article 22 (1) 10) de la LQE<sup>131</sup>. Ainsi, à compter du 31 décembre 2020, il ne sera plus possible d'argumenter que les travaux peuvent être effectués sans autorisation préalable.

Outre les renseignements généraux prévus à l'article 16 du REAFIE, la demande d'autorisation ministérielle pour le traitement de sols contaminés ailleurs que dans un centre de traitement doit comprendre les renseignements suivants:

- a) Une étude de caractérisation portant sur l'état des sols et des eaux souterraines et de surface de terrain;
- b) Un programme détaillé de suivi environnemental des eaux de surface, des eaux souterraines et de la qualité de l'air;
- c) Un programme de vérification de la performance du procédé, en cours et en fin de traitement, basé sur l'analyse de substances traitées et le choix de paramètres géochimiques de contrôle;
- d) Un programme d'assurance qualité;
- e) Une démonstration de l'efficacité et de la maîtrise du procédé basée soit sur une description d'applications antérieures, soit sur un essai de démonstration.<sup>132</sup>

Il importe de noter que le REAFIE ne prévoit pas la possibilité de procéder par voie de déclaration de conformité pour le traitement *in situ*. L'autorisation ministérielle sera par conséquent requise en tout temps à compter du 31 décembre 2020, ce que nous déplorons car cela constitue, à notre avis, une modification de la LQE qui ne favorisera pas le recours à de telles méthodes pourtant moins invasives que la réhabilitation par excavation. Ainsi, par nécessité, la recherche et le développement visant à améliorer les méthodes de traitement risquent d'être délaissées, à la lumière des contraintes imposées à leur utilisation sur le terrain.

### **2. Valorisation de sols contaminés sur un site autre que le terrain d'origine**

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, art. 102(1).

<sup>132</sup> *Ibid.*, art. 103(1).

Nous tenons à souligner que les modifications apportées par le législateur n'ont pas changé la situation qui prévalait pour la valorisation des sols contaminés sur leur terrain d'origine : Aucune autorisation ministérielle n'est requise. Nous vous référons toutefois à nos commentaires concernant la notion de « terrain » afin de cerner les difficultés d'interprétation et d'application qui risquent fort de survenir à l'avenir.

Toutefois, en vertu du REAFIE, il en va autrement pour la valorisation de sols contaminés ailleurs que sur ledit terrain d'origine, laquelle est soumise à la procédure d'autorisation en vertu de l'article 22 (1)10) de la LQE<sup>133</sup>. Par valorisation, l'on entend l'utilisation des sols à titre de remblai sur des terrains autres que le terrain d'origine. L'élimination ou le traitement de sols excavés dans des lieux de traitement et d'enfouissement dûment autorisés ne sont aucunement visés par les articles 102 et ss du REAFIE. D'ailleurs, dans de pareilles circonstances, les obligations incombent à la personne qui reçoit les sols et non pas à celles qui les expédie.

En plus de contenir les renseignements prévus à l'article 16 du REAFIE, la demande d'autorisation ministérielle doit comprendre les renseignements suivants :

- a) un programme de contrôle des sols à l'entrée du terrain où les sols seront utilisés aux fins de valorisation;
- b) une étude de caractérisation portant sur l'état des sols de tout ou partie du terrain où les sols seront utilisés aux fins de valorisation.<sup>134</sup>

L'article 104 du REAFIE prévoit également la possibilité pour le propriétaire du terrain qui recevra des sols contaminés de procéder par la procédure allégée de la déclaration de conformité afin de valoriser des sols sur des terrains autres que le terrain d'origine dans certains cas :

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 du Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains (chapitre Q-2, r. 37), lorsque les sols satisfont aux conditions suivantes:

- 1° ils sont destinés à être valorisés sur ce terrain;
- 2° ils ne contiennent pas d'amiante;
- 3° ils n'auront pas pour effet de faire augmenter à plus de 10 000 m<sup>3</sup> 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.<sup>135</sup>

L'article 105 du REAFIE précise que la déclaration de conformité formulée en vertu de l'article 104 du REAFIE doit comprendre les renseignements prévus à l'article 41 REAFIE, ainsi que l'étude de caractérisation visée à l'article 2.12 du RPRT.

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, art. 102(2).

<sup>134</sup> *Ibid.*, art. 103(3).

<sup>135</sup> *Ibid.*, art. 104.

Finalement, la réception pour fins de valorisation de certains sols est exemptée :

Est exemptée d'une autorisation en vertu de la présente section, 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 du Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains (chapitre Q-2, r. 37) lorsque les sols satisfont aux conditions suivantes:

1° ils sont destinés à être valorisés sur ce terrain;

2° ils ne contiennent pas d'amiante;

3° ils ne feront pas augmenter à plus de 1 000 m<sup>3</sup> 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.<sup>136</sup>

Force est de constater que le législateur n'a pas profité de l'adoption du REAFIE pour alléger le processus de valorisation de sols faiblement contaminés, ce que nous déplorons, car la prémisse de la refonte de la LQE était justement de réduire la lourdeur administrative du régime d'autorisation pour les activités à faible risque pour l'environnement.

### **3. Cas ne nécessitant pas d'autorisation environnementale en vertu de la LQE, du RPRT et du REAFIE**

Les sections qui précèdent listent les cas où une autorisation est requise en vertu de la LQE, du RPRT ou du REAFIE, qu'elle prenne la forme d'un plan de réhabilitation, avec ou sans analyse de risques, d'une autorisation ministérielle ou d'une déclaration de conformité.

Force est de conclure que ces situations sont loin de couvrir l'ensemble des cas de réhabilitation et de gestion de sols et de terrains contaminés. Qu'en est-il de ces autres cas? Peut-on conclure que les travaux peuvent être exécutés sans autorisation environnementale?

Tel que nous l'avons vu, outre le cas de terrains qui contiennent des matières résiduelles qui pourraient être visés par l'article 22 (1) 9) de la LQE, en l'absence d'une disposition du REAFIE, du RPRT ou d'un règlement adopté en vertu de la LQE assujettissant les autres activités relatives à la gestion des sols contaminés et la réhabilitation de terrains à une autorisation ministérielle ou à une déclaration de conformité, il convient de se référer au deuxième alinéa de l'article 22 de la LQE pour établir si une telle autorisation demeure requise.

Ce deuxième alinéa correspondant au premier alinéa de l'article 22 de la LQE tel qu'il se lisait avant la réforme de la LQE de 2017, nous pouvons conclure que l'analyse demeurera la même qu'avant la refonte du régime d'autorisation.

Par conséquent, les activités de réhabilitation et de gestion de sols et de terrains contaminés qui ne nécessitaient pas de certificat d'autorisation, pourrons continuer à être effectués sans autorisation environnementale.

---

<sup>136</sup> *Ibid.*, art. 106.

C'est le cas notamment 1) des travaux de réhabilitation par excavation des sols, 2) du traitement et de l'enfouissement de sols contaminés excavés dans des lieux autorisés, 3) du stockage de sols contaminés dans des centre de transfert autorisés et 4) de la valorisation de sols contaminés sur leur terrain d'origine. À ce titre, l'annexe 5 du Guide d'intervention établit une grille de gestion des sols excavés afin de préciser les actions pouvant être entreprises conformément à la réglementation en vigueur<sup>137</sup>.

#### **4. CONCLUSION**

Nous osons croire que ce survol des dispositions applicables à la réhabilitation des terrains et à la gestion des sols contaminés excavés aura permis de clarifier la démarche à suivre afin de déterminer si une autorisation est requise et, dans l'affirmative, laquelle. Ce faisant, vous devriez également comprendre plus facilement les conditions et particularités rattachées à chacune de ces autorisations.

L'entrée en vigueur du REAFIE le 31 décembre 2020 modifiera quelque peu la situation qui prévalait depuis l'adoption des modifications de la LQE en 2017, mais certainement pas autant que le législateur l'avait annoncé. Loin de l'alléger, les nouvelles mesures mises en place risquent d'alourdir le processus de réhabilitation de terrain et de freiner les initiatives de recherche et de développement de méthodes de traitement moins invasives que l'excavation des sols contaminés. Il nous semble qu'il y a là un rendez-vous manqué. Espérons que le législateur aura le courage de profiter du nouveau régime d'autorisation qu'il s'apprête à déployer pour adopter des modifications réglementaires qui permettront aux personnes désireuses de procéder à la réhabilitation de terrain de le faire sans ambages et d'avoir accès à une technologie de pointe pour ce faire.

---

<sup>137</sup> Guide d'intervention, *supra*, note 14, p. 232-235.