

Projet portant sur l'exploitation d'une cellule
d'enfouissement de sols contaminés à
Mascouche

MRC Les Moulins

6212-06-003

Annexe 2 :

Avis juridique commandé par le journal Le Devoir



MICHEL YERGEAU, AD.E.
BUREAU 2400
600, RUE DE LA GAUCHETIÈRE OUEST
MONTRÉAL (QUÉBEC) H3B 4L8
LIGNE DIRECTE : 514 877-2911
MYERGEAU@LAVERY.CA

Montréal, le 16 octobre 2009

PAR MESSENGER

Le Devoir
2050, de Bleury, 9^{ième} étage
Montréal (Québec), H3A 3M9

A l'attention de M. Louis-Gilles Francoeur

Objet : Écolosol inc./Cellule d'enfouissement de sols C+
Notre dossier : 125471-00001

Monsieur,

Le Devoir a demandé à Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L., le 30 septembre 2009, de lui fournir un avis juridique sur certains aspects d'un projet de construction d'une cellule d'enfouissement de sols contaminés contenant une ou des matières dont la concentration excède les valeurs limites de l'annexe C du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (R.R.Q., c. Q-2, r-9, ci-après, le « REEIE ») que la compagnie Écolosol inc. (« Écolosol ») compte réaliser à Mascouche. La présente répond à cette demande.

A) LES QUESTIONS

Plus précisément, *Le Devoir* souhaite obtenir réponse aux questions suivantes :

1. Est-ce que le projet d'Écolosol de construire une cellule pour y enfouir des sols de type C+¹ est conforme à la réglementation municipale, soit en particulier au Règlement 711-88 de la Ville de Mascouche pour la zone AC 115?
2. Est-ce que les attestations de non-contravention à la réglementation municipale délivrées par la Ville de Mascouche en 2005 et en 2008 au bénéfice d'Écolosol respectent sa réglementation d'urbanisme?

¹ Formulation fréquemment utilisée pour désigner les sols dont la contamination excède les critères génériques C de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* ou les valeurs limites de l'annexe C du REEIE. Nous emploierons donc, pour abrégé, dans les pages qui suivent, les formules « sols C+ » ou « sols C- », selon le cas.

3. Est-ce qu'Écolosol peut bénéficier d'un droit acquis en raison des activités d'enfouissement de sols contaminés et de diverses matières qui ont été menées à l'époque par une entreprise connue sous le nom de Le Vidangeur de Montréal ltée?

Nous comprenons que vous avez requis certains documents de la Ville de Mascouche et que cette dernière a répondu favorablement à votre demande en vous faisant parvenir une liasse de documents composés de lettres, d'avis et de règlements municipaux. Nous avons ainsi eu l'occasion de prendre connaissance des documents suivants :

B) LES DOCUMENTS CONSULTÉS

- i) Extrait de la proposition de la Ville de Mascouche pour le schéma d'aménagement révisé de la MRC des Moulins, 28 septembre 2001;
- ii) Règlement numéro 42A-30 de la MRC des Moulins modifiant le Règlement numéro 42A adoptant le schéma d'aménagement de la MRC des Moulins et déjà modifié, afin de définir une aire contraignante près du Chemin de la Cabane Ronde à Mascouche, et lui permettre l'entreposage et la valorisation de résidus, 2 mars 2002;
- iii) Extrait du registre des procès-verbaux d'une séance ordinaire du Conseil de la MRC des Moulins tenue le 13 août 2002 adoptant un document intitulé « Nature des modifications proposées par le projet de règlement numéro 42A-30 »;
- iv) Document indiquant la nature des modifications que la Ville de Mascouche devra apporter à sa réglementation d'urbanisme à la suite de l'entrée en vigueur du Règlement numéro 42A-30 modifiant le schéma d'aménagement de la MRC des Moulins, 13 août 2002;
- v) Lettre du 20 septembre 2002 signée de M. Maurice Letendre, inspecteur chef de Mascouche, adressée au secrétaire général-adjoint de la protection du territoire agricole du Québec;
- vi) Règlement numéro 711-88 de la Ville de Mascouche modifiant le règlement municipal de zonage numéro 711 afin d'autoriser les activités étangs d'épuration des eaux usées et site d'entreposage et de valorisation de résidus à l'intérieur de la zone AC 115, 4 novembre 2002;
- vii) Avis de promulgation des règlements numéros 707-17 et 711-88, 27 novembre 2002;
- viii) Certificat de publication signé de Me Danielle Lord, greffière de la Ville de Mascouche, attestant que les règlements numéros 707-17 et 711-88 ont fait l'objet d'un avis public;
- ix) Certification que le règlement numéro 711-88 de la Ville de Mascouche a été adopté, 11 décembre 2002;

- x) Lettre du 22 février 2005 adressée par M. Jean-Luc Chamard au directeur général de la Ville de Mascouche relativement à un « Centre de stockage des sols » et demandant à la ville d'émettre un avis de conformité à la réglementation municipale;
- xi) Attestation de « conformité » (*sic*) de la Ville de Mascouche du 17 mars 2005 adressée par Me Danielle Lord, greffière de la Ville de Mascouche, à M. Jean-Louis Chamard²;
- xii) Certificat d'autorisation du 5 décembre 2005 pour l'implantation et l'exploitation d'un lieu d'enfouissement de sols contaminés à Mascouche³;
- xiii) Avis de projet daté du 31 mai 2006 relatif à une cellule d'enfouissement de sols contaminés supérieurs aux valeurs limites de l'annexe C du REEIE donné par Écolosol en sa qualité d'initiateur du projet et signé par son président, M. Normand Trudel;
- xiv) Lettre du 2 juin 2006 adressée par M. Jean-Louis Chamard à M. Jacques Dupont du MDDEP lui transmettant l'avis de projet;
- xv) Liste des plans tels que construits du « centre de stockage des sols » (*sic*), préparés par Tellus Experts-Conseils inc., 18 avril 2007. Ce document porte en sous-titre : « Aménagement d'une cellule de stockage de sols contaminés <C > »;
- xvi) Extrait d'une version administrative datée de décembre 2007 du Règlement de zonage numéro 1103 de la Ville de Mascouche;
- xvii) Lettre du 24 avril 2008 adressée par Chamard & Associés à M. Claude Théberge, directeur de l'aménagement du territoire de la ville de Mascouche demandant un « avis de conformité » (*sic*) pour un « centre de stockage des sols » (*sic*) contaminés supérieurs aux valeurs limites de l'annexe C du REEIE;
- xviii) Mémo interne du 25 avril 2008 de M. Patrice Masse, inspecteur en environnement de la Ville de Mascouche, à M. Claude Théberge, directeur de la Ville de Mascouche, relatif à une « demande de modifications du certificat d'autorisation pour le centre de stockage de sols, Écolosol »;
- xix) « Certificat de conformité » (*sic*) aux règlements municipaux de la Ville de Mascouche du 28 avril 2008 adressée par Me Yvan Laberge, greffier de la Ville de Mascouche, à

² Chose étonnante, Me Lord, dans l'avis de conformité, fonde celui-ci sur l'article 95.2 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2), un article qui n'a aucune application en l'espèce. En effet, cet article prévoit que la délivrance d'un certificat de conformité aux règlements municipaux doit accompagner une attestation de conformité environnementale. Le dossier en rubrique n'est pas assujéti à la Section X.1 de la LQE relative à une telle attestation. Il s'agit de toute évidence d'une erreur de la part de la greffière qui aurait dû référer à l'article 8 du *Règlement relatif à l'administration de la Loi sur la qualité de l'environnement*, comme nous le verrons plus loin.

³ Ce document a, semble-t-il, été modifié le 25 mai 2006. Nous n'avons pas été en mesure de consulter le certificat de modification.

Chamard & Associés pour une « modification du certificat d'autorisation du MDDEP Écolosol »;

- xx) Lettre du 30 avril 2008 adressée par Chamard & Associés à M. Robert Joly, chef de services au MDDEP, modifiant l'avis de projet de 2006⁴;
- xxi) Compte-rendu préparé par le BAPE de la période d'information et de consultation du dossier par le public dans le dossier en rubrique, 7 mai 2009;
- xxii) Lettre du 23 juin 2009 adressée à vous-même par M. Luc Tremblay, directeur général de la Ville de Mascouche.

Il est possible que d'autres documents relatifs à ce projet se retrouvent dans les tiroirs du MDDEP ou de la Ville de Mascouche. Ceux-ci pourraient contenir des informations supplémentaires pouvant justifier un addenda au présent avis juridique.

C) LE DROIT

L'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (« REEIE ») dresse la liste des catégories de projets qui sont assujettis à la procédure d'évaluation des impacts. Seuls les projets tombant dans une de ces catégories doivent faire l'objet d'un avis de projet, d'une étude d'impact et, le cas échéant, d'une audience publique devant le BAPE.

Le paragraphe x) de l'article 2 prévoit qu'est assujetti à la procédure d'évaluation des impacts « l'établissement ou l'agrandissement d'un lieu servant, en tout ou en partie, au dépôt définitif de sols qui contiennent une ou plusieurs substances dont la concentration est supérieure aux valeurs limites fixées à l'annexe C, de même que le dépôt définitif de tels sols dans un lieu d'élimination déjà établi et pour lequel il n'a été délivré aucun certificat d'autorisation permettant ce dépôt. (...) » (nos soulignements).

Bref, si un lieu n'est pas destiné au dépôt définitif, le projet n'est pas assujetti à la procédure d'évaluation des impacts. En corollaire, soumettre un avis de projet à ce propos est du même fait reconnaître qu'il s'agit d'un projet de dépôt définitif de sols contaminés.

⁴ Soulignons que l'avis de projet initial, en 2006, prévoyait la construction d'une nouvelle cellule destinée à recevoir les sols C+. Par contre, la demande d'avis de conformité à la réglementation municipale du 24 avril 2008 référait plutôt à un projet visant à accepter les sols C+ dans la cellule d'enfouissement déjà construite depuis 2006 et autorisée à recevoir uniquement des sols C-. L'avis de conformité de la Ville de Mascouche du 28 avril 2008 référait sans doute au projet ainsi décrit puisqu'il mentionne une « modification du CA du MDDEP ». Mais ce n'est que deux jours plus tard, soit le 30 avril 2008, que le promoteur a fourni cette information au MDDEP en demandant de modifier l'avis de projet déposé le 2 juin 2006 auprès du MDDEP.

a) **Attestation de non-contravention ou certificat de conformité**

Par ailleurs, l'article 8 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (R.R.Q., c. Q-2, r. 1.001, ci-après, le « *Règlement d'application* ») prévoit que celui qui demande un certificat d'autorisation doit fournir à la ministre un certificat du greffier ou du secrétaire-trésorier d'une municipalité locale attestant que la réalisation du projet ne contrevient à aucun règlement municipal. Contrairement à la croyance généralement répandue, n'est pas exigé un certificat de conformité à la réglementation municipale mais plutôt une attestation de non-contravention à cette dernière. Il arrive toutefois que les tribunaux eux-mêmes qualifient à l'occasion cette attestation de « certificat de conformité ».

b) **Attestation de non-contravention et certificat d'autorisation**

Une question qui se pose est de savoir en premier lieu à quel moment une telle attestation est requise lorsqu'un projet est assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

En effet, l'article 31.1 de la LQE prévoit que nul ne peut entreprendre l'exploitation d'une installation dans les cas prévus par règlement du gouvernement sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et obtenir un « certificat d'autorisation du gouvernement ».

L'article 6 du *Règlement d'application* dit que « demeure soumis à l'application de l'article 22 de la loi, tout projet découlant d'un projet autorisé par le gouvernement en application de l'article 31.5 de cette loi ».

L'article 22 de la LQE de son côté nous indique que nul ne peut entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminant dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir « préalablement du ministre un certificat d'autorisation ».

On constate donc que les autorisations prévues aux articles 31.5 et 22 de la LQE sont toutes deux désignées par le législateur comme étant des certificats d'autorisation. Or, revenant à l'article 8 du *Règlement d'application*, celui-ci prévoit que « celui qui demande un certificat d'autorisation doit également fournir (...) ». Ceci veut-il dire qu'une demande d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 31.2 de la LQE doit être accompagnée d'une attestation de non-contravention à la réglementation municipale?

Nous sommes enclins à répondre par la négative à cette question puisque l'article 8 se retrouve dans la Section II du *Règlement d'application*, titrée DEMANDE DE CERTIFICAT D'AUTORISATION. Or, cette section ne porte que sur la délivrance des certificats d'autorisation requis en vertu de l'article 22 de la loi.

Dans le pire des scénarios, ceci signifie qu'un projet pourrait avoir été assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement sans pour autant que

son promoteur puisse obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la LQE faute de pouvoir produire le certificat de non-contravention à la réglementation municipale.

Le projet défini dans l'avis de projet de 2006 modifié en 2008 devra donc, s'il est autorisé par le gouvernement, faire l'objet d'un certificat d'autorisation de la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en vertu de l'article 22 de la loi.

Dans le cas qui vous intéresse, le promoteur a de toute façon demandé à la Ville de Mascouche d'émettre des « avis de conformité aux règlements municipaux » pour un centre de stockage de sols, tel qu'en font foi les lettres de Chamard & Associés des 22 février 2005 (document x) et 24 avril 2008 (document xvii).

c) Stockage et dépôt définitif des sols contaminés

Par ailleurs, la LQE ne définit pas ce qu'est le dépôt définitif de sols contaminés. Il faut donc s'en remettre au sens usuel des mots de même qu'au *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés* (R.R.Q., c. Q-2, r. 6.01, ci-après, le « RESC ») et au *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles* (R.R.Q., c. Q-2, r. 6.02, ci-après, le « REIMR »). L'article 3 du RESC nous apprend que « le stockage de sols contaminés en vue de leur dépôt définitif n'est permis que sur le terrain d'origine, dans le cadre de travaux de réhabilitation, ou dans un lieu d'enfouissement autorisé en vertu de la loi ». Cet article établit donc une distinction entre le stockage de sols contaminés et l'enfouissement. En effet, un lieu d'enfouissement de sols contaminés, au même titre d'ailleurs qu'un lieu d'enfouissement technique (LET) destiné à recevoir des déchets domestiques et autres, n'est pas constitué exclusivement de cellules d'enfouissement mais comprend aussi une série d'équipements ou d'installations complémentaires à cette fonction. Dans un lieu d'enfouissement de sols contaminés, les sols peuvent être entreposés temporairement (stockés) avant traitement ou enfouissement. Mais l'enfouissement lui-même ne peut être que définitif.

Le RESC consacre de plus une section entière, soit la Section V, aux articles 38 à 42, au recouvrement final et à la fermeture d'un lieu d'enfouissement de sols contaminés, confirmant ainsi qu'une cellule d'enfouissement est un lieu de dépôt définitif.

La notion de stockage de sols contaminés se retrouve aussi dans le *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés* (R.R.Q., c. Q-2, r. 23.1.1, ci-après, le « *Règlement sur le stockage* »)⁵. Le Chapitre II, aux articles 6 et suivants, de ce règlement est intitulé LE STOCKAGE DE SOLS CONTAMINÉS. L'article 6 prévoit que celui qui fait effectuer l'excavation de sols ne peut stocker les sols contaminés que sur le terrain d'origine de ces sols ou de la contamination de ces sols. Ce même article dresse la liste des lieux légalement autorisés à recevoir les sols contaminés, soit les centres de transfert de sols contaminés, les lieux de stockage de sols contaminés, les lieux de traitement de sols contaminés, les lieux d'enfouissement de sols contaminés, les lieux d'enfouissement de matières résiduelles, les

⁵ Vous noterez que ce règlement n'est toutefois entré en vigueur que le 15 février 2007. Par contre, le RESC, et la notion de stockage de sols contaminés, sont entrés en vigueur le 11 juillet 2001.

lieux de dépôt définitif de matières dangereuses et les aires de résidus miniers dont la contamination en métaux et métalloïdes résulte des activités de l'entreprise responsable de l'aire de résidus.

Le stockage de sols destinés à la valorisation est prévu à la Section II de ce même Chapitre II du *Règlement sur le stockage*, aux articles 11 et suivants.

L'article 12 prévoit que nul ne peut établir, agrandir ni exploiter un lieu de stockage de sols contaminés sans être titulaire d'un certificat d'autorisation délivré en vertu de l'article 22 de la LQE. L'article 16 ajoute que le stockage ne peut se faire que sur une surface imperméable capable de supporter ces sols. Le volume maximal de sols contaminés stockés ne peut excéder 20 000 mètres cubes (art. 21). La durée maximale de stockage de sols est de 12 mois (art. 22). Les sols stockés dans un lieu de stockage doivent être valorisés.

Bref, en vertu du *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*, un lieu de stockage ne peut pas être confondu avec une cellule d'enfouissement. L'entreposage des sols n'y est que temporaire et à des fins de valorisation.

La lecture croisée du RESC, du REIMR et du *Règlement sur le stockage* nous amène donc à conclure qu'il n'existe pas, dans la législation québécoise, de lieu de stockage permanent de sols contaminés. Ceux-ci, s'ils ne sont pas valorisés ou traités, doivent être acheminés vers un lieu d'enfouissement de sols contaminés ou encore vers un LET lorsque leur contamination est égale ou inférieure aux critères génériques C de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*^{6 et 7}.

Bref, la notion de stockage de sols contaminés est associée, dans la réglementation adoptée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, à un entreposage temporaire, soit en vue de leur valorisation ou leur traitement, soit en vue de leur dépôt définitif. En droit, un lieu d'enfouissement de sols contaminés ne peut être assimilé à un lieu de stockage. Le premier sert au dépôt définitif des sols contaminés.

Or, nous comprenons que le projet en rubrique est un projet d'enfouissement de sols contaminés, donc une activité de dépôt définitif de sols, dont les concentrations peuvent

⁶ Sauf pour les composés organiques volatils dont les concentrations doivent être égales ou inférieures aux critères B (voir article 42 du REIMR).

⁷ Dans la réglementation adoptée en vertu de la LQE, la notion de stockage ou d'entreposage se retrouve aussi entre autres au *Règlement sur les exploitations agricoles* (R.R.Q., c. Q-2, r. 11.1, art. 9.1), au *Règlement sur le captage des eaux souterraines* (R.R.Q., c. Q-2, r. 1.3, art. 9.3 et 25), au *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* (R.R.Q., c. Q-2, r. 12.2, art. 127), au *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (R.R.Q., c. Q-2, r. 18.1.1, art. 5), à l'*Arrêté ministériel concernant les frais exigibles en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement* (R.R.Q., c. Q-2, r. 12.3, art. 2) et au *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles* (R.R.Q., c. Q-2, r. 6.02, art. 42). Dans tous ces règlements, la notion de stockage est toujours associée à un entreposage temporaire ou transitoire. Ce qui correspond à la définition que donne le Grand Robert de la Langue française des mots « stockage » et « stocker ».

excéder les valeurs limites de l'annexe C du REEIE, et non pas un « centre de stockage de sols contaminés ».

D) LES FAITS

Nous comprenons des documents que vous nous avez communiqués que le projet d'Écolosol est situé à Mascouche sur des terrains situés dans la partie Sud-Est de la municipalité, à proximité des autoroutes 25 et 640.

Comme le souligne M. Luc Tremblay dans la lettre qu'il vous adressait le 23 juin 2009, la cellule d'enfouissement proposée, assujettie à la procédure d'évaluation des impacts, serait située sur des terrains ayant appartenu à la compagnie Le Vidangeur de Montréal ltée. L'avis de projet de mai 2006 mentionne d'ailleurs que la cellule d'enfouissement prévue « juxtapose les cellules temporaires de confinement du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs », avec pour conséquence que « l'aménagement de la cellule d'enfouissement permettra même éventuellement, de transférer les sols contenus dans ces cellules temporaires de confinement ».

Le temps imparti à la rédaction du présent avis juridique ne nous a pas permis de remonter l'historique du site occupé jadis par Le Vidangeur de Montréal ltée. Toutefois, il est connu que le ministère de l'Environnement, tel qu'on l'appelait à l'époque, a pris à sa charge la restauration de ce lieu et y a aménagé des lieux d'entreposage temporaire de sols contaminés et de matières dangereuses.

Dans la proposition que formulait la Ville de Mascouche dans le cadre de la révision du schéma d'aménagement, en septembre 2001 (document i), celle-ci souhaitait que l'ensemble des terrains occupés par Le Vidangeur de Montréal ltée soit considéré comme une aire d'usages contraignants. Cette proposition découlait d'une demande dans le même sens du ministère de l'Environnement. Cette proposition a été appuyée par la Résolution 02-01-33 du 21 janvier 2002 du Conseil municipal de Mascouche demandant de modifier le Document complémentaire du schéma afin d'autoriser, sur une partie des lots 107 et 109 du cadastre de la Paroisse de Saint-Henri-de-Mascouche, soit le terrain anciennement utilisé par la compagnie Le Vidangeur de Montréal ltée, l'entreposage de résidus dangereux ainsi que leur valorisation.

C'est ce qui explique la modification apportée au schéma d'aménagement de la MRC des Moulins.

C'est dans la foulée de cette proposition que le règlement numéro 42A-30 de la MRC des Moulins a été adopté (document ii). Ce règlement a modifié le schéma d'aménagement et le Document complémentaire. L'article 7 du règlement numéro 42A-30 remplace les deux paragraphes de la section 3.5 de ce dernier par ce qui suit :

« Sur les sites de déversement de déchets dangereux identifiés par le ministère de l'Environnement du Québec, aucune construction ou utilisation du sol n'est permise tant que ces sites n'auront pas été décontaminés. Les mêmes restrictions s'appliquent dans un rayon de 30 m de ces sites.

Puisque le site de Mascouche (parties des lots 107 et 109) est, en date de février 2002, décontaminé suite aux interventions du ministère de l'Environnement, ledit site pourra être utilisé, en plus de l'usage « entreposage » de résidus dangereux, à des fins de valorisation des résidus. »

Dans la foulée de l'adoption de ce règlement, la MRC des Moulins, conformément à l'article 53.10 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1), a adopté un document indiquant les modifications que la Ville de Mascouche devait adopter à la suite de l'entrée en vigueur du règlement numéro 42A-30. Ce document prévoit que « toutes dispositions concernant les usages et les normes applicables aux lots 107 et 109 devront être ajustées pour permettre les activités d'entreposage et de valorisation des résidus (dangereux ou autres) ».

Ni dans le règlement numéro 42A-30 modifiant le schéma d'aménagement de la MRC des Moulins, ni dans le document indiquant la nature des modifications que la Ville de Mascouche devait apporter à sa réglementation d'urbanisme, n'est-il mentionné, pour les lots 107 et 109, de lieux d'enfouissement de sols contaminés. Par contre, l'annexe A du règlement 42A-30 identifie spécifiquement le site d'enfouissement sanitaire de Lachenaie et un « site d'enfouissement de déchets secs » (*sic*).

Tel que requise de le faire en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁸, la Ville de Mascouche a adopté, le 4 novembre 2002, le règlement numéro 711-88 modifiant le règlement municipal de zonage numéro 711 « afin d'autoriser les activités étangs d'épuration des eaux usées et site d'entreposage et de valorisation de résidus à l'intérieur de la zone AC 115 ». L'article 2 de ce règlement avait pour objet de modifier le Cahier de spécifications afin d'ajouter à titre d'usages spécifiquement autorisés dans la zone AC 115 l'énumération : « étangs d'épuration des eaux usées, centre d'entreposage et de valorisation de résidus ». Par la même occasion, ce règlement a élargi les zones AC 115 et AC 125 vers le Nord, à même la zone AB 114. Nous comprenons que les lots P-107 et P-109 du cadastre de la Paroisse de Saint-Henri-de-Mascouche sont compris dans la zone AC 115.

Sans avoir fait de vérification à ce propos, nous prenons pour acquis, pour les fins du présent avis juridique, que les règlements numéros 42A-30 de la MRC des Moulins et 711-88 de la Ville de Mascouche ont été promulgués et sont entrés en vigueur conformément à la loi.

Le 22 février 2005, Chamard & Associés informait M. Luc Tremblay de la Ville de Mascouche (document x), qu'Écolosol comptait implanter un « centre de stockage des sols » à Mascouche sur les lots 109 Ptie, 107-9 et 107-3 du cadastre de la Paroisse de Saint-Henri-de-Mascouche. Le projet était sommairement décrit comme suit : « (...) le présent projet consiste à construire et exploiter un centre de stockage des sols conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et au *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés* auquel le projet est soumis ». Le signataire de cette lettre, M. Jean-Louis Chamard, requérait en conséquence « un avis de conformité aux règlements de la Ville de Mascouche ». Nulle part pourtant cette lettre ne précisait qu'il s'agissait en fait d'un lieu d'enfouissement de sols contaminés. Nous

⁸ L.R.Q., c. A-19.1.

comprenons, en comparant le plan faisant partie de l'annexe A du règlement numéro 42A-30, le plan joint au règlement 711-88 et le plan déposé par Écolosol dans son avis de projet de mai 2006 portant sur les mêmes numéros de lots, que ceux-ci sont compris à l'intérieur de la zone AC 115 de la Ville de Mascouche.

Le 17 mars 2005, la greffière de la Ville de Mascouche écrivait à Chamard & Associés (document xi) pour indiquer « que l'usage projeté est conforme à notre réglementation » et qu'en conséquence, « la Ville de Mascouche ne s'objecte pas à la délivrance de l'autorisation requise du ministère de l'Environnement et que ledit usage projeté est conforme à nos règlements municipaux ». Nous comprenons que le projet d'Écolosol consistait à implanter une cellule d'enfouissement destinée à accueillir des sols présentant une contamination inférieure aux critères génériques C de la Politique et aux valeurs limites de l'annexe C du REEIE⁹. En 2005, cet usage n'était toutefois pas prévu dans la zone AC 115 de Mascouche pas plus qu'il ne l'est aujourd'hui.

Le certificat d'autorisation à cette fin a été délivré en décembre 2005 (document xii) par le ministère de l'Environnement et modifié en 2006 avec pour objet un « lieu d'enfouissement de sols contaminés » et non pas un lieu de stockage.

Le 31 mai 2006, Écolosol, sous la signature de son président, M. Normand Trudel, soumettait un avis de projet pour l'établissement d'une cellule d'enfouissement de sols contaminés au-delà des critères de l'annexe C du REEIE (document xiii). Cet avis prévoyait la construction d'une cellule d'enfouissement, laquelle « se greffera à une cellule de stockage de sols contaminés dont les critères sont inférieurs à ceux de l'annexe C du *Règlement sur*

⁹ Il faut reconnaître qu'il y a une certaine confusion entre les différents critères génériques et seuils limites énumérés à l'annexe 2 de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, à l'annexe I du *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, aux annexes I, II et III du *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*, à l'annexe C du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* et aux annexes I et II du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* (R.R.Q., c. Q-2, r. 18.1.01). En voici une concordance.

Les critères génériques B de la Politique équivalent à l'annexe I du *Règlement sur le stockage*. L'annexe I du RESC, qui établit les valeurs au-delà desquelles les sols contaminés ne peuvent être enfouis sans traitement, équivaut à l'annexe III du *Règlement sur le stockage*. L'annexe II de ce dernier règlement équivaut à l'annexe C du REEIE et aux critères génériques C de la Politique avec pour conséquence qu'un lieu d'enfouissement destiné à accueillir des sols C+ est assujéti à la procédure d'évaluation des impacts. L'annexe I du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* équivaut à l'annexe I du *Règlement sur le stockage* et aux critères génériques B de la Politique alors que l'annexe II équivaut aux critères C. Ce sont ces valeurs limites ou ces critères génériques qui s'appliquent pour l'utilisation de sols contaminés à titre de matériaux de recouvrement journalier dans les lieux d'enfouissement technique tel que prévu à l'article 42 du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles* (R.R.Q., c. Q-2, r. 6.02). L'exploitant d'un LET ne peut donc recevoir que des sols contaminés dans des concentrations égales ou inférieures aux critères génériques C, à l'exception des COV qui doivent être égaux ou inférieurs aux critères B. Soulignons en terminant qu'il peut y avoir ça et là de légères distinctions entre les critères ou valeurs limites que nous avons qualifié d'équivalentes.

l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (R.R.Q., c. Q-2, r. 9) et à des installations de traitement, de suivi et de contrôle déjà en place ». Nous comprenons que le projet était alors d'établir une cellule distincte à celle déjà autorisée par le MDDEP l'année précédente pour recevoir les sols C-. C'est ce que nous indique le plan joint à l'avis de projet. Celui-ci a été transmis au MDDEP le 2 juin 2006 (document xiv).

Comme pour le projet précédent, Écolosol indique vouloir établir sa cellule sur les lots P-109, 107-3 et 107-9 du cadastre de la Paroisse de Saint-Henri-de-Mascouche.

Au paragraphe 7 de l'avis de projet, le promoteur indique qu'il propose « de construire une cellule d'enfouissement ». Il ajoute au paragraphe suivant qu'il s'agira d'une « nouvelle cellule d'enfouissement » qui sera « aménagée à proximité d'une cellule de stockage qui peut recevoir des sols contaminés dont la concentration est inférieure aux critères de l'annexe C » du REEIE.

Selon l'avis de projet, « la nouvelle cellule d'enfouissement correspondra en tout point à la cellule de stockage de sols existante ». Le promoteur indique aussi, au paragraphe 7.1, que le projet « se résume essentiellement par l'aménagement d'une nouvelle cellule d'enfouissement ».

Au paragraphe 8 de l'avis de projet, le promoteur insiste sur le degré existant de perturbation du site « ce qui lui confère un faible potentiel pour d'autres usages », étant donné la « reconnaissance par le règlement de zonage de la Ville de Mascouche que le site touché par le (...) projet est déjà perturbé sur le plan environnemental » et que « le secteur présente un intérêt nul pour le développement résidentiel ou commercial ».

Par ailleurs, l'avis de projet contient les autres renseignements normalement fournis dans ce type de document au chapitre des principaux impacts appréhendés, du suivi environnemental, de la justification et du calendrier de réalisation du projet. Au paragraphe 11, le promoteur mentionne que la cellule d'enfouissement projetée permettrait d'accueillir les sols présentement confinés de façon temporaire par le MDDEP, lesquels sols « excèdent les valeurs limites établies par la réglementation environnementale ».

Au paragraphe 13, Écolosol souligne que la réalisation de son projet de construction d'une cellule destinée à recevoir des sols C+ offrirait un potentiel pour résoudre la problématique des cellules temporaires de confinement et donc d'accueillir les sols contaminés sous le contrôle du MDDEP à la suite de la réhabilitation des terrains de la compagnie Le Vidangeur de Montréal ltée. Nous comprenons que ces sols sont présentement entreposés sur une partie de la subdivision 9 du lot 107 du cadastre de la Paroisse de Saint-Henri-de-Mascouche. Un plan joint à l'avis de projet produit par Tellus Experts-Conseils inc. illustre le positionnement de la cellule projetée par rapport à la cellule d'enfouissement autorisée en 2005, aux cellules d'entreposage temporaire du MDDEP et aux autres usages déjà en exploitation ou projetés de ce que le promoteur appelle un complexe environnemental.

Un mémo interne du 25 avril 2008 adressé par M. Patrice Masse à M. Claude Thériège de la Ville de Mascouche (document xviii) nous permet de comprendre qu'une demande d'attestation de non-contravention à la réglementation municipale ou encore, comme ce fut

le cas en 2005, d'un certificat de conformité, a sans doute été adressée à la ville si on en croit le contenu de la note de service. Ce document est intitulé « Demande 2008-02544, demande de vérification réglementaire, projet de modification du CA pour le centre de stockage de sols, Écolosol ». Le signataire de la note décrit le projet comme étant « la modification du certificat d'autorisation délivré par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) par l'augmentation du niveau de contamination des sols acceptés sur le site du centre de stockage des sols ». On constate donc que la ville adopte la terminologie du promoteur en désignant la cellule d'enfouissement de sols C- par les mots « centre de stockage des sols ». Par contre, il ne s'agit plus du projet tel que décrit dans l'avis de projet. Le projet en est maintenant un d'augmentation du niveau de contamination des sols acceptés sur le site et non plus de construction d'une nouvelle cellule d'enfouissement destinée à recevoir les sols C+. Le texte de la vérification réglementaire faite par M. Patrice Masse porte donc à croire que le projet tel qu'analysé par la Ville de Mascouche n'était pas celui présenté au MDDEP.

Pour conclure de manière favorable à la demande d'Écolosol, M. Masse y formule le raisonnement suivant :

« (...) il appert que l'usage Centre de stockage des sols puisse être assimilé au stockage et au traitement de sols et qu'en conséquence, il fasse partie de la classe d'usage P-5. La classe d'usage P-5 ne fait pas référence au niveau de contamination des sols pouvant y être stockés ou traités. »

Nous ne comprenons pas sur quelle base M. Masse a pu conclure que l'enfouissement de sols C+ peut être assimilé à l'entreposage temporaire (stockage) et au traitement de sols. Il n'y a aucun volet traitement de sols dans l'avis de projet du 31 mai 2006, il n'y est question que d'un lieu d'enfouissement de sols dans une nouvelle cellule.

Est joint à la note interne de M. Masse un extrait d'une version administrative du règlement de zonage numéro 1103 de la Ville de Mascouche (document xvi) où on définit la classe d'usages P-5 de la façon suivante :

« Font partie de cette classe, les dépôts à neiges usées, les sites d'enfouissement sanitaire ou de matériaux secs, les étangs d'épuration des eaux usées, le traitement des boues de fosses septiques et le stockage et le traitement de sols et de résidus dangereux ou non. »

(Nos soulignements)

La zone SC 115 du règlement de zonage correspond à la zone AC 115 déjà mentionnée, laquelle comprend les lots P-109, 107-3, 107-9 de même que 107-2 et 106-6 du cadastre de la Paroisse de Saint-Henri-de-Mascouche¹⁰.

¹⁰ Vous noterez que nous n'avons pas été en mesure de remonter l'historique de ce règlement numéro 1103. Nous comprenons toutefois que le directeur général de la Ville de Mascouche vous a indiqué à deux reprises de vive voix que c'est toujours le règlement numéro 711 qui régit ce dossier au niveau municipal.

Trois jours après la note de M. Masse, soit le 28 avril 2008, le greffier de la Ville de Mascouche informait le promoteur que « le projet déposé est conforme à notre réglementation » et que la Ville de Mascouche « ne s'objecte pas à la délivrance du certificat d'autorisation requis du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et que ledit projet est conforme à nos règlements municipaux ».

Or, ce n'est que le 30 avril 2008 que le promoteur, par l'entremise de Chamard & Associés, informait le MDDEP (document xx), que son projet du mois de mai 2006 était modifié, le promoteur recherchant maintenant l'autorisation d'enfouir, dans la cellule autorisée en décembre 2005 et destinée à recevoir des sols C-, des sols « dont les contaminants sont supérieurs aux critères de l'annexe C du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* ».

Nous sommes donc portés à croire que la lettre de conformité, puisque c'est ainsi que le greffier de la Ville de Mascouche la nomme, émise en faveur du projet le 28 avril 2008, ne portait pas sur le projet décrit dans l'avis de projet de mai 2006 transmis au MDDEP mais sur un projet modifié. Le MDDEP ne sera informé de cette modification que deux jours plus tard lorsque M. Jean-Louis Chamard écrira à M. Robert Joly. C'est le projet ainsi modifié qui sera soumis prochainement au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Enfin, soulignons que le règlement de zonage numéro 711 de la Ville de Mascouche serait devenu le règlement de zonage numéro 1103 et que la zone AC 115 serait devenue la zone SC 115. Les lettres SC désignent un secteur de contraintes.

Le règlement de zonage numéro 1103 aurait été adopté en février 2006 et serait entré en vigueur en septembre 2006. Il aurait remplacé le règlement de zonage numéro 711 qui aurait cessé de s'appliquer au moment où entrerait en vigueur le règlement de zonage 1103. Ce dernier tient maintenant compte de nouvelles dispositions législatives en matière d'aménagement du territoire entre autres, celles relatives aux normes en matière d'élevage agricole et celles relatives aux zones inondables.

Les usages permis dans la zone AC 115, comme on l'a vu précédemment, étaient « étangs d'épuration des eaux usées, site d'entreposage et de valorisation de résidus ». La classe d'usages P-5 qui serait aujourd'hui permise dans la zone SC 115, si on en croit le document de M. Patrice Masse, permet « les dépôts à neiges usées, les sites d'enfouissement sanitaire ou de matériaux secs, les étangs d'épuration des eaux usées, le traitement des boues de fosses septiques et le stockage et le traitement de sols et de résidus dangereux ou non »¹¹, sans mention des sites d'enfouissement de sols contaminés.

¹¹ Il est à ce propos étonnant de constater que, dans la lettre qu'il vous transmettait le 23 juin 2009, le directeur général de la Ville de Mascouche continue à référer au règlement numéro 711-88 adopté le 4 novembre 2002 alors que le règlement de zonage numéro 711 aurait été remplacé, en septembre 2006, par le règlement de zonage numéro 1103.

E) ANALYSE

Les faits énoncés dans les pages précédentes nous amènent à constater qu'Écolosol a, au cours des dernières années, formulé deux projets de lieu d'enfouissement de sols contaminés à Mascouche, dans la zone AC 115. Le premier était destiné à recevoir les sols contenant des matières en concentrations égales ou inférieures aux valeurs limites de l'annexe C du REEIE (critères génériques C de la Politique). Le second a pour objectif de recevoir les sols présentant des concentrations au-dessus de ces valeurs limites.

Le promoteur, pour des motifs qui nous sont inconnus et sur lesquels on ne peut que spéculer, a préféré qualifier son premier projet, en 2005, de « centre de stockage des sols » plutôt que de lieu d'enfouissement de sols contaminés C-. La Ville de Mascouche s'en est tenue à cette même terminologie lorsqu'elle a délivré l'attestation de non-contravention relative à ce projet, le 17 mars 2005.

De la même façon, le projet de cellule d'enfouissement de sols contaminés C+ qui a fait l'objet de l'avis de projet du 31 mai 2006 deviendra, dans l'attestation de non-contravention à ce propos du 28 avril 2008 (document xix), un « Projet de modification du CA pour le centre de stockage de sols, Écolosol ».

Lorsque le premier projet de cellule d'enfouissement de sols contaminés destinée à recevoir des sols contenant des matières dans des concentrations égales ou inférieures à l'annexe C du REEIE a été présenté pour autorisation, c'est le règlement de zonage numéro 711 qui était en vigueur à Mascouche après la modification intervenue en novembre 2002 par l'adoption du règlement numéro 711-88, permettant, dans la zone AC 115, les étangs d'épuration des eaux usées et les sites d'entreposage et de valorisation de résidus.

Cela dit, peu importe comment Écolosol a qualifié son premier projet, le certificat d'autorisation délivré le 5 décembre 2005 par le MDDEP à ce propos, avait bel et bien pour objet un « Lieu d'enfouissement de sols contaminés à Mascouche ».

Nous comprenons donc que le « centre de stockage des sols » autorisé en 2005 et qui est en exploitation depuis 2006 n'est en fait rien d'autre qu'un lieu d'enfouissement de sols contaminés.

Comme on l'a vu, au sens de la réglementation adoptée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et au sens usuel du terme, le stockage est une activité temporaire ou transitoire alors qu'un lieu d'enfouissement de sols contaminés est un lieu de dépôt définitif et d'élimination des sols contaminés. Or, le zonage permis dans la zone AC 115 en 2005 permettait l'entreposage et la valorisation de résidus. Cet usage était conforme à la modification du schéma d'aménagement de la MRC des Moulins « afin de définir une aire contraignante près du chemin de la Cabane Ronde à Mascouche et d'y permettre l'entreposage et la valorisation de résidus ». A ce propos, le document indiquant la nature des modifications que la Ville de Mascouche devait apporter à sa réglementation d'urbanisme (document iv) prévoyait ce qui suit :

« *Règlement de zonage*

Le feuillet 1/6 du plan de zonage de la Ville de Mascouche devra être modifié de façon à redéfinir la zone AC-115 à même la zone AB-114, correspondant à des parties des lots 107 et 109 du cadastre de la paroisse de Saint-Henri-de-Mascouche, le tout tel qu'illustré à l'annexe A du règlement 42A-30.

De plus, toute disposition concernant les usages et les normes applicables aux lots 107 et 109 devront être ajustées pour permettre les activités d'entreposage et de valorisation des résidus (dangereux ou autres). La municipalité devra s'assurer de respecter les dispositions pertinentes prévues au schéma et au document complémentaire. »

(Nos soulignements)

Il n'a manifestement pas été dans l'intention de la MRC des Moulins de permettre l'enfouissement ou le dépôt définitif de sols contaminés sur les lots 107 et 109. Le but recherché était de définir une zone de contraintes incluant les étangs aérés, les équipements d'entreposage de sols contaminés et de déchets dangereux sous le contrôle du MDDEP et « les activités d'entreposage et de valorisation des résidus (dangereux ou autres) ». En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1), la Ville de Mascouche devait modifier sa réglementation d'urbanisme pour tenir compte du règlement de modification numéro 42A-30 du schéma d'aménagement de la MRC.

L'utilisation des mots « résidus (dangereux ou autres) » dans le document indiquant la nature des modifications à apporter à la réglementation d'urbanisme de Mascouche ne vise manifestement pas les sols contaminés qui ne sont ni des résidus, dans le sens courant du mot, ni des matières dangereuses, au sens de l'article 2 (1^o) du *Règlement sur les matières dangereuses* (R.R.Q., c. Q-2, r. 15.2)¹².

Pour ces raisons, nous sommes d'avis que le projet de lieu d'enfouissement de sols contaminés autorisé par le certificat d'autorisation du 5 décembre 2005 n'était pas conforme à la réglementation d'urbanisme en vigueur à ce moment, laquelle permettait dans la zone AC 115 l'entreposage et la valorisation de résidus et non pas l'enfouissement ou le dépôt définitif en cellule de sols contaminés.

Le second projet de lieu d'enfouissement de sols contaminés a été désigné par le promoteur de « cellule d'enfouissement de sols contaminés » et non plus de centre de stockage des sols. Il consistait à l'origine à construire une cellule d'enfouissement distincte destinée à recevoir des sols excédant les valeurs limites de l'annexe C du REEIE, c'est-à-dire des sols C+.

L'avis de projet à ce propos du 31 mai 2006 précise bien, à la page 4, que « la nouvelle cellule d'enfouissement correspondra en tout point à la cellule de stockage de sols existante, (...) ». Bref, en 2006, Écolosol cherchait à obtenir une autorisation pour réaliser une cellule d'enfouissement identique à la précédente dans l'objectif toutefois d'y accueillir des sols plus lourdement contaminés. C'est ce qui explique que ce deuxième projet a été assujéti

¹² A moins que les sols contaminés contiennent plus de 50 mg de BPC par kilogramme de sols.

aux dispositions de la LQE relatives à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. *Ipsa facto*, ce projet en est un de dépôt définitif de sols contaminés puisqu'un lieu de dépôt non définitif de sols contaminés ne serait pas assujéti à la procédure d'évaluation des impacts.

Ce second projet, tel que nous comprenons les documents que vous nous avez communiqués, a cependant été modifié au printemps 2008 de manière à ce que les sols C+ soient dorénavant enfouis dans la même cellule que celle autorisée par le MDDEP le 5 décembre 2005 (voir document xx). Ceci n'avait pas pour effet que le projet s'en trouvait soustrait de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement puisque, tel qu'on l'a vu précédemment, le REEIE prévoit qu'est assujéti à cette dernière procédure le « dépôt définitif » de sols contenant une ou plusieurs substances dont la concentration est supérieure aux valeurs limites fixées par l'annexe C du règlement « dans un lieu d'élimination déjà établi pour lequel il n'a été délivré aucun certificat d'autorisation permettant ce dépôt ».

On retiendra donc de ce qui précède qu'on ne pourrait dans une même cellule stocker temporairement des sols contaminés C- et y déposer de façon définitive des sols C+. Il s'agit d'une impossibilité tout autant physique que juridique.

Advenant que le règlement numéro 1103 ait remplacé le règlement numéro 711, les usages permis sur les mêmes lots, dans la zone SC 115, comprennent maintenant les dépôts à neiges usées, « les sites d'enfouissement sanitaire ou de matériaux secs », les étangs d'épuration des eaux usées, le traitement des boues de fosses septiques et « le stockage et le traitement de sols et de résidus dangereux ou non ».

On voit donc que la notion d'enfouissement aurait été spécifiquement introduite dans le règlement de zonage mais uniquement pour les matières résiduelles non dangereuses et les matériaux secs, sans spécifier l'enfouissement des sols contaminés. Par ailleurs, le stockage et le traitement des résidus, dangereux ou non, qu'on retrouvait déjà dans le règlement de zonage numéro 711, ont été étendus aux sols sans pour autant permettre leur enfouissement ou leur dépôt définitif en cellule. Ce qui ne fait que confirmer que l'ancien règlement de zonage ne permettait ni le traitement et la valorisation des sols, ni leur enfouissement dans la zone AC 115.

Cela dit, comme nous le soulignons précédemment, il nous est impossible de comprendre sur quelle base juridique M. Patrice Masse de la Ville de Mascouche, dans son mémo interne du 24 avril 2008 (document xviii), a pu conclure que le projet d'Écolosol d'enfouissement de sols contaminés pouvait être assimilé au stockage et au traitement de sols pour justifier la délivrance de l'attestation de non-contravention à la réglementation municipale de Mascouche. La lettre même du règlement de zonage numéro 1103 pour la classe d'usages P-5 qu'il invoque ne permet pas de conclure comme il le fait, pas plus que le règlement numéro 711.

Il faut rappeler que ce mémo interne, et le certificat de conformité de la Ville de Mascouche qui a suivi le 28 avril 2008, font référence encore une fois à un centre de stockage des sols et non pas à une cellule d'enfouissement.

Pour ces motifs, nous sommes d'avis que le projet d'enfouissement, par dépôt définitif, de sols contenant des matières en concentration excédant les valeurs limites de l'annexe C du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* n'est pas un usage permis dans la zone SC 115 puisqu'il ne correspond pas à la classe d'usages P-5 du règlement de zonage numéro 1103. Ce projet ne correspond pas non plus aux usages permis dans la zone AC 115 en vertu du règlement de zonage numéro 711.

Par conséquent, en nous fondant sur les documents que vous nous avez communiqués, nous en venons à la conclusion que les attestations de non-contravention à la réglementation de la Ville de Mascouche, appelées aussi par cette dernière certificats de conformité, sont inexactes et n'auraient pas dû être délivrées et signées par le greffier de la ville comme elles l'ont été les 17 mars 2005 et 28 avril 2008. En effet, les projets d'Écolosol au soutien desquels ces attestations ont été délivrées n'étaient conformes ni au règlement de zonage numéro 711 ni au règlement de zonage numéro 1103 de la Ville de Mascouche.

Quant à la notion de droits acquis, nous sommes d'avis qu'elle n'a pas d'application au dossier en rubrique.

Rappelons tout d'abord que la notion de droit acquis a été développée par la jurisprudence, principalement dans le domaine municipal et surtout en matière de zonage. Pour ramener la chose à sa plus simple expression, il s'agit du droit qu'a une personne ou une entreprise de poursuivre l'usage d'un immeuble en contravention avec les usages permis par la réglementation d'urbanisme dans la mesure où cette activité ou cet usage avait commencé de façon légale avant l'entrée en vigueur de la réglementation d'urbanisme imposant un usage ou une norme différente de celle déjà en application sur le lot. Dans un tel cas, il est reconnu par la jurisprudence que l'usage dérogatoire ne peut être étendu au-delà du périmètre occupé par l'usage dérogatoire au moment de l'entrée en vigueur de la réglementation d'urbanisme.

Les documents que vous nous avez communiqués ne nous permettent pas de croire que les conditions attributives d'un droit acquis sur les lots P-107 et P-109 du cadastre de la paroisse de Saint-Henri-de-Mascouche auraient été réunies.

D'autre part, nous comprenons que les activités menées à l'époque par Le Vidangeur de Montréal ltée ne respectaient pas les dispositions législatives et réglementaires du Québec applicables à l'entreposage, au traitement ou à la gestion des matières dangereuses et des sols contaminés. Une entreprise ne pourrait invoquer le fait qu'une autre entreprise avait déjà entrepris ce type d'activités au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements d'application pour poursuivre l'activité en contravention avec les dispositions législatives maintenant applicables. Il n'y a pas de droit acquis en semblable matière comme l'ont reconnu les tribunaux à plusieurs reprises.

Nous terminons cette analyse en soulignant que nos recherches ne nous ont pas permis de retracer de jugements des tribunaux présentant suffisamment d'analogies avec le présent dossier pour pouvoir être utilisés à titre de précédents.

Soulignons néanmoins la décision rendue par l'honorable Yves Alain de la Cour supérieure dans le dossier *Bouchard c. St-Germain de Kamouraska (Municipalité de)*¹³. Dans cette affaire, la Cour écrivait ce qui suit relativement à l'attestation de non-contravention à la réglementation municipale :

« Le Tribunal est d'avis que la seule vérification que doit effectuer le secrétaire-trésorier concerne la conformité du projet à la réglementation municipale et au règlement de zonage existant à la date du dépôt de la demande ».

Et encore :

« Le Tribunal est d'avis que les droits respectifs des parties doivent être déterminés au moment du dépôt de la demande. Les promoteurs ont alors un droit *prima facie* à l'autorisation en autant que leur demande est conforme à la réglementation municipale. »

Citons aussi ce passage des notes des juges administratifs Louise Bélanger et François Landry du Tribunal administratif du Québec dans le dossier *3477576 Canada inc. (Monpier Ébéniste) c. Québec (ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*¹⁴ :

« [21] Il est à noter que (l'article 8 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*) n'est pas une occasion donnée aux instances municipales d'exprimer leur volonté de voir un projet s'implanter ou non sur leur territoire ou d'exprimer leur crainte d'éventuelles contraventions que pourrait commettre l'exploitant d'un projet qui, en soi, ne déroge pas à la réglementation qui lui est applicable. Le certificat émane d'un officier municipal, le greffier ou le secrétaire-trésorier, qui se contente d'attester si, *prima facie*, le projet est conforme à la réglementation existante à la date de la demande.

[22] De l'avis du Tribunal, l'attestation municipale a pour but d'éviter que le ministre et ses fonctionnaires ne dépensent temps et énergie à l'analyse d'un projet pour décider s'il y a lieu d'émettre un certificat d'autorisation qui serait, tout compte fait, stérile parce que contraire à la réglementation municipale.

[23] Il n'appartient pas au Ministre de remettre en question la légalité de ce certificat puisque l'acte d'un officier municipal jouit d'une présomption de validité. Cela ne signifie pas que le Ministre doive accepter, comme attestation, un document qui ne certifie pas cette conformité. Il faut cependant que le document soulève un doute sérieux pour que le Ministre soit fondé à en exiger un autre. »

Enfin, précisons que le juge Jean-Jacques Croteau, dans le jugement qu'il rendait dans le dossier *Bergeron c. St-Ignace de Loyola (Corporation municipale de la Paroisse de)*¹⁵ rappelait

¹³ Décision du 2 octobre 2000. J.E. 2000-2128.

¹⁴ Décision du 8 septembre 2008. Dossier STE-Q-123985-0602.

que le secrétaire-trésorier ou le greffier de la municipalité n'a aucune discrétion lorsque vient le temps d'émettre ou de refuser l'attestation de non-contravention à la réglementation municipale. Le fonctionnaire municipal ne peut s'attribuer une compétence qu'il n'a pas en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il doit délivrer ou refuser de délivrer l'attestation en fonction de la réglementation municipale applicable au moment de la demande.

F) CONCLUSIONS

Pour les motifs exposés dans le présent avis juridique, nous répondons donc de la façon suivante aux questions que vous nous avez adressées :

1. Est-ce que le projet d'Écolosol de construire une cellule pour y enfouir des sols de type C+ est conforme à la réglementation municipale, soit en particulier au Règlement 711-88 de la Ville de Mascouche pour la zone AC 115?

NON

2. Est-ce que les attestations de non-contravention à la réglementation municipale délivrées par la Ville de Mascouche en 2005 et en 2008 au bénéfice d'Écolosol respectent sa réglementation d'urbanisme?

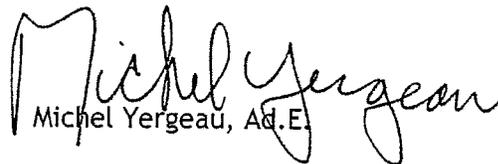
NON

3. Est-ce qu'Écolosol peut bénéficier d'un droit acquis en raison des activités d'enfouissement de sols contaminés et de diverses matières qui ont été menées à l'époque par une entreprise connue sous le nom de Le Vidangeur de Montréal ltée?

NON

Espérant le tout à votre satisfaction, veuillez agréer, monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

LAVERY, DE BILLY


Michel Yergeau, Ad.E.

MY/cl



Annexe 3 :
Journal Le Devoir, samedi le 14 novembre 2009



LE DEVOIR

Le Devoir

PERSPECTIVES, samedi 14 novembre 2009, p. c3

Le dossier d'Écolosol

D'importants enjeux se cachent derrière des noms médiatisés

Francoeur, Louis-Gilles

L'absence des grands groupes écologiques du Québec aux audiences sur le projet d'Écolosol, qui veut enfouir des sols fortement contaminés dans sa cellule de Mascouche - et cela, sans traitement préalable -, ne reflète pas l'importance des enjeux en question, relatifs à l'application de la loi, à la planification du territoire urbain et à la politique de réhabilitation des sols contaminés.

Le dossier d'Écolosol de Mascouche a retenu l'attention de bien des gens parce que deux des propriétaires de cette entreprise se retrouvent au coeur de dossiers très médiatisés.

Tony Accurso, un des trois propriétaires, s'est retrouvé au centre de plusieurs enquêtes médiatiques et policières, mais sans être accusé de quoi que ce soit jusqu'ici. Le premier magistrat de Mascouche, Richard Marcotte, n'a pas nié lors d'une entrevue avec Le Devoir avoir séjourné en 2007, après son mariage, sur le yacht de M. Accurso. Ancien candidat libéral, le maire Marcotte n'y voit qu'une «affaire personnelle». Le maire a par ailleurs créé une fondation locale pour les jeunes à laquelle a siégé l'autre partenaire d'Accurso, Normand Trudel. Ce dernier organisait au printemps une soirée-bénéfice au profit du Parti libéral, à laquelle le premier ministre Charest a participé.

Dans ce jeu d'alliances tricotées serré, le dossier d'Écolosol soulève beaucoup de questions. En 2005, la Ville de Mascouche délivrait un certificat de conformité attestant que le projet d'Écolosol de créer un «Centre de stockage des sols» contaminés était conforme à sa réglementation. La Ville a délivré son certificat sur la foi d'une demande de 14 lignes. Après avoir reçu cette attestation, Écolosol a déposé auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) une demande pour créer une cellule «d'enfouissement», demande qui sera autorisée le 5 décembre 2005 par Hélène Tremblay, la directrice régionale par intérim de la région administrative du Lanaudière. Le certificat d'autorisation du ministère fixe alors la capacité d'enfouissement à 668 000 tonnes.

Traiter ou ne pas traiter

Mais, conformément à la politique du Québec en matière de sols contaminés, Écolosol a dû dès lors, comme ses autres concurrents, traiter les sols de ses clients pour en réduire la toxicité avant de les enfouir dans sa cellule.

Le nouveau projet d'Écolosol, dont l'examen a débuté cette semaine devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), ne propose aucun nouvel équipement. Écolosol demande plutôt de pouvoir enfouir dans sa cellule actuelle pour sols faiblement contaminés des sols fortement contaminés, et cela, sans traitement, ce qui réduit le prix radicalement.

Écolosol a dû admettre en audience que ce sont les clients et non sa direction ou ses politiques internes qui vont déterminer si les sols en question seront décontaminés ou non. Écolosol affirme qu'il y a un marché pour de l'enfouissement sans traitement, ce que corroboreraient sans aucun doute des entreprises comme Catania, Louisbourg, une entreprise de Tony Accurso. Ces promoteurs préféreront enfouir sans traitement parce que c'est moins cher, tout comme les villes préfèrent encore alléger leurs budgets en envoyant les déchets au trou plutôt que de les récupérer et de les recycler à fort prix.

C'est cet enjeu qui explique la présence aux audiences du Conseil des entreprises en services environnementaux (CESE). Les entreprises de ce secteur, qui ont investi des millions dans le

traitement des sols contaminés, n'acceptent pas que le gouvernement puisse légaliser une concurrence jugée déloyale.

Il s'agit aussi d'un enjeu majeur en matière de politique environnementale, car si le gouvernement Charest autorise un site d'enfouissement sans traitement, cela constituera un retour en arrière de 15 ans.

L'autre enjeu environnemental méconnu de ce dossier, c'est la responsabilité financière à long terme des sites d'enfouissement de sols contaminés, une question liée à celle des déchets miniers dont les contribuables héritent.

Québec exige des garanties financières pour pouvoir fermer un site conformément aux normes si une entreprise fait faillite prématurément. Mais c'est la collectivité qui héritera des problèmes quand les membranes présentement étanches auront fait leur temps dans plusieurs décennies. Il est présentement impossible pour des entreprises d'obtenir une couverture d'assurances pour d'éventuels dommages sur un horizon de 75 ou 100 ans. Cela soulève la question sans cesse éludée au Québec de la nécessité de créer un «superfonds», alimenté par les entreprises, comme aux États-Unis, pour pouvoir nettoyer dans des décennies les parties de notre héritage industriel au lieu de refiler cette facture à la prochaine génération.

Pas une querelle de mots

La commission du BAPE, même si elle siège avec tous les pouvoirs d'une commission d'enquête, n'a convoqué aucun des acteurs à l'origine du cafouillage réglementaire de 2005, qui est inéluctablement lié au projet d'aujourd'hui. Est-ce que les liens qui unissent les acteurs en cause ont influencé le manque de vigilance de la Ville, qui n'a pas vu, ni demandé le détail du projet qu'Écolosol a par la suite soumis au ministère? Si elle avait exigé le détail du projet, Mascouche aurait vu qu'il s'agissait d'un site d'enfouissement et elle n'aurait probablement pas accordé le certificat réclamé. Les commissaires du BAPE, malgré leur pouvoir d'enquête, n'ont pas encore élucidé comment le ministère a pu autoriser un projet d'enfouissement permanent sur la foi d'un certificat de conformité portant sur du stockage temporaire. Pourquoi un BAPE qui se perçoit comme un rempart de l'intérêt public en environnement ne tenterait-il pas de déterminer si c'était là un effet de l'incompétence ou de la complaisance de certains, de pressions, etc.?

Pour Écolosol, le BAPE doit s'en tenir à examiner les impacts «environnementaux» du projet devant lui. Mais qui pourra nier que les failles dans l'application de la loi relativement aux projets soumis au BAPE ne relèvent pas de son mandat de commission d'enquête? Pour plusieurs observateurs présents aux audiences, le BAPE aurait bien mauvaise grâce de donner le feu vert à un projet qui ne respecte pas la loi, laquelle exige que les projets soient conformes au zonage municipal.

Selon Me Michel Yergeau, qui a rédigé l'avis juridique que nos lecteurs peuvent consulter sur le site Internet du Devoir, le dossier d'Écolosol met au jour «deux failles majeures» de la réglementation.

D'abord, expliquait-il en entrevue, le Règlement d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) devrait prévoir que quiconque demande un certificat de conformité à une Ville devrait obligatoirement lui soumettre le même avis de projet qu'au ministère. Ce qui n'est pas le cas présentement. Ainsi, une Ville ne délivrerait pas un certificat pour un projet «A» qui servirait à faire passer un projet «B» au ministère. Comme ce dernier se fie aux déclarations des villes, il serait alors au moins certain qu'il s'agit du même projet.

Me Yergeau estime d'autre part que le certificat de conformité - en langage juridique, l'«attestation de non-contravention» - devrait être soumis au ministère «avec l'avis de projet qui déclenche son examen officiel et non après». Présentement, la LQE n'exige techniquement cet avis qu'à la toute fin du processus, soit après les audiences du BAPE et après le décret d'autorisation du conseil des

ministres. Ce mauvais calibrage de la réglementation fait en sorte qu'un projet qui a traversé toutes ces étapes - au coût d'un quart de million pour certaines audiences et de fortes divisions sociales - peut se retrouver ultimement à la poubelle parce que non conforme au schéma d'aménagement de la MRC et au zonage municipal.

Des balises à établir

Le juriste environnemental estime de plus qu'il faudrait baliser rigoureusement tout le processus de délivrance des certificats de conformité. Ainsi, dit-il, il faudrait prévoir que, si un promoteur modifie son projet en cours de route, ces amendements devraient être communiqués à la municipalité, qui serait habilitée, au besoin, à annuler son certificat initial. Présentement, dit-il, la conformité des projets à la réglementation municipale fait l'objet d'un flou juridique qui permet bien des accroc à l'esprit de la loi, voire des «passes»...

Et, conclut Me Yergeau, la conformité au zonage municipal n'est pas une simple question de sémantique. La planification du territoire municipal est un des piliers de la protection environnementale en milieu urbain. Dans toute étude d'impact, note-t-il, la première exigence n'est-elle pas la description du milieu récepteur pour pouvoir analyser les impacts de l'implantation d'un projet?

En somme, ni le BAPE, ni le ministère ne peuvent déclarer forfait devant l'obligation de vérifier si le site d'enfouissement actuel d'Écolosol et le nouveau projet respectent les dispositions de la loi sur la conformité à la réglementation municipale. Mais on peut comprendre les réticences de la ministre Beauchamp à réexaminer la légalité des activités d'un site dont le deuxième client en importance l'an dernier était... le ministère des Transports du Québec!

L'avis juridique

Après avoir constaté que la réglementation de Mascouche n'autorisait pas, à sa face même, l'enfouissement de sols contaminés, Le Devoir a voulu s'assurer par une analyse rigoureuse du dossier de l'état de la question sur le plan juridique. Il a donc demandé un avis juridique à un éminent juriste en matière environnementale, Me Michel Yergeau, de l'étude Lavery. Cette étude ayant été commandée pour étoffer notre enquête, Le Devoir a décidé de la divulguer aujourd'hui au profit de toutes les parties en guise de contribution au débat public en cours. Le lecteur pourra consulter le texte intégral de l'avis juridique à l'adresse Internet www.ledevoir.com/pdf/avis.pdf

Illustration(s) :

Généralement, les sols contaminés sont placés sous une bache étanche pendant qu'on les traite par le dessous avec des produits oxydants ou des bactéries.

© 2009 Le Devoir. Tous droits réservés.

