

# CONCILIABILITÉ DE LA RÉGLEMENTATION PROVINCIALE ET MUNICIPALE

RÉVISION DE L'ARTICLE 118.3.3

DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Pour poursuivre la mise à jour de son corpus législatif en fonction des nouvelles réalités environnementales et du développement des connaissances scientifiques, et afin d'assurer une protection optimale de l'environnement, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) présente le projet de loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement.

Les effets attendus de ce projet de loi peuvent être regroupés selon six thématiques, dont l'une vise spécifiquement à assurer une meilleure conciliabilité de la réglementation provinciale et municipale, par une proposition de révision de l'article 118.3.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Le projet de loi modifie huit lois sous la responsabilité du MELCCFP et permet au gouvernement du Québec de poursuivre son engagement à doter le Québec d'une réglementation environnementale claire et conforme aux plus hauts standards en matière de protection de l'environnement.

## HISTORIQUE

Autrefois présent à l'article 124 de la [Loi sur la qualité de l'environnement](#) (LQE), le contenu de l'article 118.3.3 de la LQE assure, depuis plus de 50 ans, la préséance des dispositions des règlements pris en vertu de la LQE (ci-après les « règlements provinciaux ») sur celles des règlements municipaux portant sur le même objet, et ce, même si celles du règlement municipal sont plus sévères.

Une municipalité peut cependant déposer une demande d'approbation au ministre pour une ou des dispositions de son règlement municipal afin qu'elles aient préséance sur celles d'un règlement provincial.

Au surplus, pour certains règlements provinciaux, le principe de préséance prévu dans l'article 118.3.3 de la LQE ne s'applique pas et les municipalités peuvent réglementer un même objet que le gouvernement provincial dans la mesure où les deux règlements sont conciliables. C'est notamment le cas du [Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles](#) (RAMHHS) et pour certains éléments du [régime transitoire de gestion des zones inondables, des rives et du littoral](#). De la même manière, les municipalités pouvaient adopter des règlements plus sévères que les normes minimales prévues par la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (PPRLPI). Pour l'essentiel, le [futur cadre réglementaire modernisé de gestion des milieux hydriques, y compris les zones inondables, les rives, le littoral et les zones de mobilité](#), serait également soustrait à l'application de l'article 118.3.3 de la LQE.

La préséance des règlements provinciaux sur les règlements municipaux est uniquement applicable si le même objet est visé. Rien n'empêche les municipalités de prendre valablement des règlements portant sur des éléments non visés par les règlements de la LQE, dans le respect de leurs champs de compétence ([Loi sur les compétences municipales](#), [Loi sur l'aménagement et l'urbanisme](#)), et si de tels règlements ne sont pas inconciliables avec toute autre loi ou tout autre règlement.

## PRINCIPE DE CONCILIABILITÉ

Il s'agit d'un principe de droit généralement utilisé en matière de cohabitation réglementaire. Au Québec, il est notamment inscrit à l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales. La [Loi sur les pesticides](#) (article 102), sous la responsabilité du MELCCFP, réfère également au principe de conciliabilité pour l'application du [Code de gestion des pesticides](#).

Pour qu'un règlement municipal soit conciliable avec un règlement provincial :

- › Les deux règlements doivent viser des objets similaires;
- › Il faut être en mesure de se conformer aux deux règlements simultanément (c'est-à-dire qu'il ne faut pas que, pour obéir à un, on doive enfreindre l'autre).

Cela a généralement pour effet que le règlement municipal doit être équivalent, plus sévère, ou encore complémentaire au règlement provincial.

Si, par exemple, on adopte une norme de rejet pour une substance X, la norme prévue par la municipalité devrait être plus stricte que la norme provinciale. La municipalité pourrait également régir une substance Y, qui n'est pas encadrée par la réglementation provinciale. Il y a conciliabilité lorsqu'on peut se conformer aux deux normes en même temps. En revanche, la municipalité ne pourrait pas prévoir une norme moins stricte que la norme provinciale pour la substance X. Elle ne pourrait pas non plus prévoir une norme pour une substance Z, si le règlement provincial interdit tout rejet de cette substance.

## PROPOSITION DE RÉVISION

Il est proposé d'introduire le principe de conciliabilité dans la LQE, de ne plus recourir systématiquement au principe de préséance et de retirer le mécanisme d'approbation par le ministre.

La proposition vise à conserver la préséance uniquement lorsque cela est jugé nécessaire, et de réinscrire ce principe, sans possibilité d'approbation du ministre, dans les règlements provinciaux visés, en tout ou en partie. En l'absence d'une mention à cet effet, le principe de conciliabilité s'appliquerait automatiquement; cela signifie que si un règlement municipal et un règlement provincial portent sur un même objet, ils s'appliquent tous les deux dans la mesure où ils n'entrent pas en conflit l'un avec l'autre.

Le retrait du mécanisme d'approbation se justifie entre autres par le fait que l'approche actuelle génère un fardeau administratif élevé et des délais importants pour l'ensemble des parties impliquées, par rapport au gain réalisé en matière d'environnement. De plus, la notion de « même objet » sur laquelle repose le principe de préséance n'est pas définie.

En dernier lieu, des modifications seraient également apportées à la [Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal](#) ainsi qu'à la [Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec](#) et à la [Charte de la Ville de Gatineau](#) pour retirer les approbations du ministre qui sont requises dans certaines situations (assainissement de l'atmosphère et des eaux usées), notamment pour reconnaître les compétences déjà détenues par ces municipalités en la matière.

## DÉROULEMENT PROJÉTÉ

La révision de l'article 118.3.3 de la LQE nécessitera deux phases. La première vise à apporter les modifications législatives requises à la LQE (habilitations). L'entrée en vigueur de ces modifications législatives se ferait de manière différée, à la date fixée par le gouvernement (décret, dans un délai à prévoir; environ deux à trois ans), à la suite de la seconde phase réglementaire. Lors de cette dernière phase, chaque règlement serait analysé individuellement, selon des critères objectifs, pour déterminer le maintien ou non du principe de préséance, en tout ou en partie, ce qui demande du temps et nécessite un chantier distinct, considérant l'imposant cadre réglementaire pris en vertu de la LQE (plus de 60 règlements). Cet exercice pourrait impliquer des ajustements plus substantiels aux divers règlements, visant du même coup à préciser et à clarifier l'objet et la portée de ceux-ci. Cette seconde phase réglementaire ferait l'objet de consultations distinctes, selon le processus habituel, avec consultation publique.

## CONCILIABILITÉ OU PRÉSÉANCE

Dans la proposition de révision présentée, le principe de conciliabilité s'appliquerait de facto, à moins que les règlements provinciaux ne spécifient le contraire, auquel cas le principe de préséance s'appliquerait.

Bien que l'exercice visant à déterminer le principe applicable pour chaque règlement provincial se ferait dans la seconde phase de révision, dans un chantier réglementaire ultérieur, il pourrait être envisagé d'appliquer le principe de conciliabilité pour l'encadrement des éléments suivants, pour lesquels les municipalités ont historiquement acquis une expertise en la matière :

- › Milieux humides, hydriques et sensibles;
- › Gestion de la ressource en eau;
- › Aménagement du territoire.

Inversement, il pourrait être envisagé de conserver le principe de préséance pour l'encadrement des éléments suivants, pour lesquels une uniformité apparaît nécessaire, ou pour lesquels les municipalités ont généralement moins d'expertise et disposent de moins de ressources :

- › Enjeux émergents ou stratégiques à l'échelle nationale;
- › Enjeux liés à la santé publique;
- › Redevances, compensations et garanties financières.

Rien n'empêcherait de revoir le traitement attribué à un règlement provincial, selon l'évolution de l'expertise et de la capacité des municipalités à réglementer un objet donné. Cette conciliation de la réglementation provinciale et municipale se veut donc progressive, considérant le changement de régime qui serait opéré.

## ÉCHÉANCIER SOUHAITÉ



### Présentation à l'Assemblée nationale

- › Automne 2024

### Entrée en vigueur prévue des dispositions :

- › Après que les modifications auront été apportées aux règlements provinciaux, pour spécifier le principe applicable (conciliabilité ou préséance)
- › Chantier réglementaire distinct, réalisé selon le processus habituel de consultation du gouvernement pour la prise de règlements
- › Délai à prévoir : environ deux à trois ans