

AVIS ÉCONOMIQUE

Projet de règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains 28 novembre 2011

Règles sur l'allègement des normes législatives ou réglementaires

En vue de favoriser l'allègement de la réglementation et de mieux encadrer le processus réglementaire, le gouvernement du Québec a adopté des règles de fonctionnement définissant les obligations des ministères et des organismes publics lors de la présentation de projets de règlement au Conseil exécutif.

Les exigences énoncées dans l'annexe C du décret 111-2005 qui traitent des règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire prévoient que tout projet soumis doit être accompagné d'une analyse d'impact réglementaire, s'il comporte des effets importants sur les entreprises. Les impacts sont considérés comme importants lorsque la réalisation du projet de règlement est susceptible d'entraîner des coûts de l'ordre de 10 M\$ ou plus (coûts actualisés). Dans le cas de projets qui présentent un impact de plus de 1 M\$, mais de moins de 10 M\$, seule une déclaration d'impact réglementaire est requise. Lorsque l'impact pour les entreprises est inférieur à 1 M\$, un avis économique est suffisant.

1 Introduction

Le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains (RPRT), adopté le 26 février 2003, est entré en vigueur un mois plus tard. Ce règlement vise à assurer une protection accrue des terrains et leur réhabilitation en cas de contamination et à faciliter l'application du pouvoir d'ordonnance du ministre pour obliger la caractérisation de terrains et leur réhabilitation, si elle est requise. De plus, il permet de mieux connaître et de corriger toute contamination issue d'activités industrielles ou commerciales lorsque les entreprises, comprises dans l'une des catégories désignées (annexe III du RPRT), cessent définitivement leurs activités sur un terrain ou que, par la suite, l'utilisation d'un tel terrain est changée.

La présente analyse porte sur les deux aspects du projet de règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains¹. Voici les deux principales propositions de modifications au cadre réglementaire :

- **Première mesure :** Pour l'inscription d'un avis de contamination au Bureau de la publicité des droits, dorénavant, les valeurs limites applicables seront toujours celles de l'annexe I (norme résidentielle) du RPRT. Ainsi, peu importe l'usage d'un terrain (usage industriel, commercial ou résidentiel, etc.), aussitôt que la contamination d'un terrain dépasse la norme résidentielle, soit le niveau de contamination le moins élevé pour les usages mentionnés, alors un avis de contamination doit être publié.
- **Deuxième mesure :** Pour les activités commerciales ou industrielles exercées en zone mixte, la norme de décontamination applicable sera, à l'avenir, fonction de l'usage réel de terrain (annexe I ou annexe II²) pour les cas où l'activité (d'une catégorie désignée) a cessé avant le 27 mars 2003. Par contre, dans les cas où de telles activités ont cessé depuis le 27 mars 2003, ou cesseront à l'avenir, la norme de décontamination du RPRT de 2003 est maintenue (soit la norme résidentielle de l'annexe I).

La première mesure aura pour effet de hausser le nombre d'inscriptions des avis de contamination au registre foncier. En effet, le nombre d'inscriptions augmentera, car certains commerces ou certaines industries qui n'avaient pas à s'inscrire devront dorénavant le faire. Il s'agit de ceux dont le niveau de contamination dépasse la norme résidentielle, mais demeure tout de même inférieur à la norme industrielle/commerciale. Les coûts engendrés par cette mesure seront estimés dans la première section de cet avis.

1. Version du 29 juillet 2009.

2. L'annexe II du RPRT précise les normes pour la décontamination des activités commerciales ou industrielles.

Quant à la deuxième mesure, elle permettra de réhabiliter plusieurs terrains selon l'exigence de leur usage réel. Présentement, un terrain à usage industriel ou commercial, situé dans une zone mixte, doit être décontaminé jusqu'à la norme résidentielle. Avec la proposition ci-dessus, le terrain pourra être décontaminé selon l'usage réel du terrain, si l'activité potentiellement polluante (activités désignées) a cessé avant mars 2003. Le coût sera donc moindre pour ces projets industriels et commerciaux. Les économies, réalisées par l'application d'une norme moins sévère, représentent des bénéfices pour les entreprises³. Ces bénéfices potentiels seront évalués dans la seconde section de cet avis.

2 Première mesure : coûts engendrés pour les inscriptions additionnelles des avis de contamination au registre foncier

Actuellement, suivant les conditions précisées dans le RPRT, le propriétaire d'un terrain contaminé doit faire inscrire un avis au registre foncier lorsque la contamination constatée dépasse la norme prévue selon l'usage du terrain (industriel, commercial ou industriel, etc.). Avec la modification proposée, l'inscription d'un avis de contamination au Bureau de la publicité des droits sera obligatoire aussitôt que la contamination du terrain dépasse la norme résidentielle, soit la norme de contamination la moins élevée parmi les usages mentionnés.

Cette mesure se justifie par un objectif de transparence, d'amélioration de l'information disponible, principalement lors de transactions concernant des terrains contaminés. La présence d'un tel avis de contamination, concernant un terrain industriel dont la contamination dépasse le critère résidentiel, est essentielle pour un acheteur souhaitant faire une utilisation résidentielle de ce terrain dans le futur. La disponibilité de l'information est une des conditions nécessaires à une saine concurrence dans une économie de marché, et cette mesure y contribuera.

Avec les modifications réglementaires proposées, certains commerces ou industries auront désormais à s'inscrire au registre foncier, ce qui représente, pour ces entreprises, un coût additionnel. Pour évaluer le coût total, il faut connaître le nombre d'inscriptions additionnelles au registre foncier et le coût unitaire de cette inscription.

3. Ces modifications réglementaires visent les personnes (physiques et morales) ou les municipalités qui ont ou qui ont eu la garde du terrain à titre de propriétaire, de locataire ou à quelqu'autre titre que ce soit (article 31.43 de la LQE). Pour alléger le texte, toutes ces possibilités seront désignées par le terme « entreprise » dans la suite de ce document.

2.1 Évaluation du nombre d'inscriptions additionnelles au registre foncier

Celui qui cesse une activité commerciale ou industrielle visée ou celui qui réutilise un terrain sur lequel s'est déjà déroulée une telle activité doit procéder à une étude de caractérisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE, section IV.2.1). Si cette étude montre une contamination supérieure à la norme, un avis de contamination doit être inscrit au registre foncier. Le tableau 1 présente le nombre d'études de caractérisation et le nombre d'inscriptions d'avis de contamination au registre foncier depuis mars 2003, date d'entrée en vigueur du Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains.

Pour déterminer le nombre potentiel d'inscriptions additionnelles d'avis de contamination au registre foncier, on suppose que toutes les études de caractérisation exigées par la LQE montreront une contamination supérieure à la norme résidentielle. Utilisant cette hypothèse conservatrice, le nombre d'inscriptions supplémentaires est obtenu en soustrayant, du nombre d'études de caractérisation reçues par le MDDEP, le nombre d'inscriptions au registre foncier d'un avis de contamination (voir tableau 1).

TABLEAU 1 Évaluation du nombre d'inscriptions supplémentaires au registre foncier en vertu de certains articles de la section IV.2.1 de la LQE

Activités	Du 1 ^{er} mars 2003 au 9 septembre 2009
Nombre d'études de caractérisation reçues par le MDDEP	649
Moins : Nombre d'inscriptions au registre foncier d'un avis de contamination	365
Estimation du nombre d'inscriptions supplémentaires depuis mars 2003 (78 mois)	284
Estimation du nombre d'inscriptions supplémentaires par année	44

Source : Données tirées de SAGO – Infocentre, MDDEP, en date du 29 août 2007 et compilation de la DAIÉ.

Ainsi, avec la modification proposée, il y a aurait eu, entre 2003 à 2009, en moyenne 44 inscriptions supplémentaires par année. En posant comme hypothèse que ce nombre restera constant dans les prochaines années, à la suite de la modification envisagée le nombre d'inscriptions supplémentaires d'avis de contamination est estimé à 44 par année.

2.2 Coût unitaire

Pour se conformer à l'obligation réglementaire, les entreprises devront faire inscrire un avis de contamination au Bureau de la publicité des droits et fournir un résumé de l'étude de caractérisation attestée par un expert.

Le coût pour ces formalités administratives est composé des éléments suivants :

- 105 \$ pour une inscription au Bureau de la publicité des droits (BPD)⁴;
- Environ 500 \$ pour un résumé de l'étude de caractérisation attestée par un expert⁵.

Le coût unitaire total pour une inscription additionnelle est donc d'environ 600 \$ (105 \$ + 500 \$ = 605 \$).

2.3 Coût total

Une fois le nombre d'avis et le coût unitaire connus, le coût annuel total est estimé à 26 400 \$ (600 \$ x 44). En supposant que ces coûts demeureront constants au cours des prochaines années et sont actualisés à perpétuité au taux de 3 %, le coût total à long terme est évalué à 813 846 \$, en dollars de 2009.

Cette obligation d'inscription au registre foncier pourrait être mal perçue par des entreprises qui la considéreraient comme nuisible à leur réputation et pourrait avoir pour effet de faire baisser le prix de vente de leurs terrains. Mais le principe de transparence de l'information veut que les acheteurs potentiels soient bien informés et qu'ils achètent les terrains en toute connaissance de cause. Ces considérations (coûts et bénéfices) relatives à l'information ne sont pas évaluées dans cet avis.

3 Deuxième mesure : bénéfices escomptés de la proposition visant la décontamination suivant l'usage réel du terrain

Depuis mars 2003, tout terrain à usage industriel ou commercial situé dans une zone mixte doit être décontaminé jusqu'à la norme résidentielle. La deuxième mesure stipule que, pour les activités commerciales ou industrielles exercées en zone mixte, la norme de décontamination applicable sera, à l'avenir, fonction de l'usage réel de terrain si l'activité, appartenant à l'une des catégories désignées, a cessé avant mars 2003. Dans les autres cas, la norme résidentielle continue de s'appliquer comme présentement.

4. Source : ministère des Ressources naturelles et de la Faune, prix en 2009.

5. Selon les spécialistes de la Direction des politiques en milieu terrestre (DPMT), ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP).

L'objectif de cette modification est d'accélérer la décontamination des terrains situés en zone mixte et d'être équitable envers ceux qui, avant 2003, ont réhabilité leur terrain selon l'usage. Les coûts moindres pour la décontamination de terrains industriels ou commerciaux, grâce à la mesure proposée, représentent les bénéfices escomptés de cette mesure.

En pratique, avec cette modification réglementaire concernant des terrains situés en zone mixte, des entreprises, qui ont cessé leurs activités dans des catégories désignées avant mars 2003, pourront choisir de ne décontaminer qu'à la norme industrielle au lieu de la norme résidentielle. À titre d'exemple, cette mesure touchera les terrains contaminés en zone mixte qui étaient utilisés avant mars 2003 par des commerces, tels que les stations-service, les garages municipaux, les compagnies de transport possédant des pompes à essence, etc.

Comme nous ne disposons pas de l'inventaire de ces terrains contaminés, situés en zone mixte, les estimations pour évaluer les bénéfices potentiels seront basées sur la principale activité commerciale de ce type de terrain, soit les stations-service. Nous considérons que le choix de ce type de commerce est pertinent parce qu'il est fréquent et qu'il représente le cas le plus susceptible de contaminer les sols (écoulement d'hydrocarbure). De plus, de façon générale, les stations-service sont situées près des résidences, souvent en zone mixte. L'utilisation de ce cas particulier et typique donnera un résultat certes sous-estimé de la réalité, mais permettra tout de même d'avoir une idée d'ensemble des économies potentielles.

Une fois l'économie unitaire potentielle estimée, nous déterminerons le nombre de terrains concernés et, par la suite, le bénéfice potentiel total.

3.1 Économie potentielle par station-service

En ce qui concerne l'estimation des coûts, il faut noter la difficulté de trouver un cas standard. En effet, l'estimation des coûts de décontamination dépend de plusieurs paramètres, dont la grandeur du terrain, le degré de contamination du terrain en question ou celui des terrains avoisinants. Ces coûts seront très différents si les travaux sont effectués sur place ou si les matériaux et les sols sont transportés sur un site de décontamination. De plus, la norme de décontamination à respecter a une grande influence sur les coûts; c'est justement cette différence qu'il faudra évaluer ici, soit :

- B : Les coûts de décontamination du terrain d'une ancienne station-service afin d'atteindre la norme résidentielle;
- C : Les coûts de décontamination d'un terrain d'une ancienne station-service afin d'atteindre la norme industrielle;
- Y : Le coût évité, soit $B - C$.

Un cas réel typique

Un cas réel de terrain contaminé par une ancienne station-service⁶ est présenté ici afin d'obtenir un coût évité (ou l'économie) de passer de la norme résidentielle de décontamination à la norme commerciale ou industrielle.

Il s'agit du cas d'une ancienne station-service située en zone mixte, où 1 730 tonnes métriques (t.m.) de sol devront être excavées, dont 1 000 t.m. dépassent le critère de contamination pour une utilisation industrielle et commerciale et 430 autres t.m. excèdent la norme résidentielle de contamination.

Tenant compte du niveau de l'eau, de la nature des sols et de la profondeur projetée des excavations, la durée et le coût des travaux ont été estimés pour chacune des deux normes de réhabilitation. Les coûts comprennent les honoraires et autres dépenses des consultants, les dépenses des analyses chimiques, d'excavation, de transport et de remblayage des sols affectés, de disposition des sols selon leur niveau de contamination, de pompage de l'eau, etc.

Dans cet exemple typique, le coût de décontamination pour atteindre la norme résidentielle dépasse 216 000 \$ alors que le coût pour atteindre la norme commerciale ou industrielle est estimé à 156 000 \$. Ainsi, passer de la norme résidentielle à la norme commerciale permet des économies (coûts évités) d'environ 60 000 \$ pour décontaminer ce terrain.

D'autres exemples, présentés en annexe, montrent la grande variabilité des coûts selon les situations présentées. Par mesure de prudence, et selon l'avis des experts du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs consultés, le coût évité de 60 000 \$ sera utilisé pour estimer l'économie potentielle qui peut résulter de la modification proposée.

6. Les données fournies par une compagnie pétrolière sont réévaluées et ajustées par un spécialiste de la Direction des politiques en milieu terrestre (DPMT) du MDDEP.

3.2 Nombre de stations-service concernées

Étant donné que le cas particulier des stations-service a été retenu pour la suite de cette étude, il faut estimer le nombre de stations-service pouvant bénéficier de la modification réglementaire proposée.

En pratique, il faut estimer le nombre d'anciennes stations-service au Québec :

- ayant cessé leurs activités avant mars 2003;
- situées en zone mixte;
- dont la contamination du terrain dépasse la norme prévue;
- et où l'on projette de changer l'utilisation du terrain (autre commerce ou industrie).

3.3 Économies potentielles

Économies potentielles par rapport au règlement actuel

Certaines données sur les stations-service désaffectées en zone mixte existent pour le territoire de la ville de Québec. Ainsi, en 2007, on dénombrait 19 cas⁷ de terrains vacants de stations-service ayant cessé cette activité avant mars 2003 et présentant des problèmes de contamination en zone mixte.

Selon la proposition de modification actuelle du RPRT, seuls les terrains dans cette situation pourraient être décontaminés selon la norme commerciale ou industrielle au lieu de la norme résidentielle. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce niveau de décontamination permet une économie moyenne (coût évité moyen) de 60 000 \$ par station-service. D'où une économie de 1 140 000 \$ (19 x 60 000 \$) pour les 19 terrains analysés.

Dans une approche prudente, les 19 cas de la ville de Québec seront considérés comme représentatifs de l'ensemble des cas de la région de la Capitale-Nationale (région 3). Il s'agit ici d'une approximation minimale qui servira à extrapoler les résultats à l'ensemble du Québec.

7. Ville de Québec, 15 mai 2007.

Pour extrapoler à l'ensemble du Québec, nous avons utilisé les données de l'année 2004, soit l'année qui suit la mise en application du RPRT. En 2004, la région de la Capitale-Nationale comptait 347 stations-service en exploitation⁸, sur un total de 4 146 stations-service au Québec, ce qui représente environ 8,37 %. À partir des 19 cas de la ville de Québec, nous estimons qu'il y aurait, pour l'ensemble du Québec, environ 227 cas de terrains contaminés de ce type. L'économie pour l'ensemble du Québec est évaluée à environ 13,6 M\$ (60 000 \$ x 227).

3.4 Les bénéfices environnementaux

L'adoption du RPRT, en mars 2003, a eu pour effet d'imposer à certaines entreprises des coûts de décontamination plus élevés qu'avant. De ce fait, certains propriétaires de terrains d'anciennes stations-service, fermées avant mars 2003, hésiteraient à payer les frais d'une décontamination jusqu'à la norme résidentielle. Certaines entreprises auraient même décidé de ne pas décontaminer leurs terrains en espérant que des modifications soient apportées au règlement de façon à permettre une décontamination qui se conforme à la norme industrielle.

L'entrée en vigueur de la modification devrait accélérer la décontamination des terrains des stations-service qui ont cessé leurs activités avant mars 2003. Cette modification vise à aider à régler les cas du passé. La différence de coûts peut être suffisamment grande pour que certaines entreprises attendent l'entrée en vigueur de la présente modification avant d'entamer les travaux de décontamination. Les villes verront aussi des avantages à l'accélération de la décontamination de terrains, en permettant de nouvelles activités industrielles ou commerciales, augmentant ainsi les revenus de taxe foncière et favorisant la revitalisation des zones mixtes.

En définitive, la réutilisation des terrains des anciennes stations-service procurera un gain esthétique pour les villes concernées et contribuera à réduire les risques qu'un niveau de contamination élevé pourrait avoir sur la santé humaine.

8. Site du ministère des Ressources naturelles et de la Faune, <http://www.mrf.gouv.qc.ca/publications/energie/energie/energie-au-quebec-2004.pdf>, page 85.

4 Conclusion

Selon les estimations pour l'ensemble du Québec, la première mesure implique environ 44 avis de contamination additionnels par année au coût de 600 \$ par avis. Le coût annuel qui en résulte est estimé à 26 400 \$. Concernant la deuxième mesure, les économies pour l'ensemble du Québec sont estimées à environ 13,6 M\$.

Il importe de préciser que ces évaluations demeurent approximatives en raison du peu de données disponibles et des hypothèses qui ont été émises. Malgré les limites méthodologiques, il est tout de même possible d'évaluer que les bénéfices économiques sont appréciables et que la mise en œuvre des modifications réglementaires proposées présente des avantages financiers pour les entreprises visées. Enfin, les mesures proposées ne menacent pas la qualité de l'environnement et sont profitables en matière de développement durable pour les municipalités québécoises.

Raynald Gagnon, chargé de projet
Direction de l'analyse et des instruments économiques

En collaboration avec :
Hugues Ouellet, chargé de projet
Service des lieux contaminés

Illustration de la grande variabilité des coûts de décontamination

Exemple 1 : Un cas extrême⁹

Il s'agit d'un site urbain en friche, un petit terrain, mais dont la contamination est très profonde. La décontamination nécessite la mise en place de murs temporaires en bois pour éviter l'effondrement des terrains adjacents; puisque l'on utilise la norme résidentielle, le volume de sol à extraire est très important. Le coût de décontamination, selon la norme résidentielle, pourrait atteindre 900 000 \$ alors que, selon la norme industrielle, cela ne coûterait que 50 000 \$, soit 18 fois moins. Donc le coût évité serait au total de 850 000 \$.

Exemple 2 : Autre situation coûteuse¹⁰

Le coût de décontamination, selon la norme industrielle, serait de 200 000 \$ alors que, selon la norme résidentielle, cela pourrait coûter jusqu'à 400 000 \$, dû au fait que le volume de sol à traiter était alors trois fois plus grand. Donc, le coût évité serait au total de 200 000 \$, soit la moitié des coûts.

Exemple 3 : Deux cas du programme Revi-sols

À partir des informations provenant du programme Revi-sols¹¹, des terrains de stations-service et de compagnies de transport ayant eu des pompes à essence ont été analysés. Pour chacun de ces cas, le niveau de décontamination est passé de la norme commerciale ou industrielle à la norme résidentielle. Le coût additionnel de décontamination qu'aurait exigé l'atteinte de la norme résidentielle est considéré comme équivalent à l'économie potentielle de la mesure proposée, qui n'exige que l'atteinte de la norme commerciale ou industrielle. Dans ces deux cas, nous estimons les coûts additionnels (ou économies potentielles) respectifs à environ 143 000 \$ et 190 570 \$.

9. Données fournies par un spécialiste de l'Institut canadien des produits pétroliers.

10. Données fournies par un spécialiste de l'Institut canadien des produits pétroliers.

11. Données obtenues de la Direction des politiques en milieu terrestre (DPMT) du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP).