

L'état des lieux et la gestion de l'amiante et des résidus miniers amiantés

Présentation du rapport du ministère des
Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH)

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Thetford Mines
Le 12 décembre 2019



Plan de la présentation

1. Mise en contexte
2. Cadre légal
3. Cadre d'aménagement du territoire
4. Position et enjeux concernant la mise en place d'un éventuel cadre de valorisation

1. Mise en contexte

- Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation :
M^{me} Andrée Laforest
- Présence du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) dans les 17 régions administratives du Québec.
- Le Ministère travaille en concertation avec ses partenaires du milieu municipal ainsi qu'avec les ministères et organismes gouvernementaux qui agissent auprès des municipalités.

1. Mise en contexte

- La mission du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation est de soutenir l'administration municipale ainsi que l'aménagement, le développement et l'occupation durables du territoire au bénéfice des citoyens (Plan stratégique 2017-2019).
- Le Ministère agit de façon indirecte, soit sur le cadre et les moyens d'intervention des municipalités.
- La présentation expose:
 - Les principaux éléments du cadre légal touchant le milieu municipal;
 - Les pouvoirs qui pourraient être utilisés par les municipalités pour intervenir sur l'amiante ou les résidus miniers amiantés.

2. Cadre légal

- a) Loi sur les compétences municipales;
- b) Loi sur les cités et villes et Code municipal;
- c) Loi sur l'aménagement et l'urbanisme;
- d) Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires;
- e) Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.

3. Cadre d'aménagement du territoire

- La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) prévoit une règle de conformité permettant d'assurer la concordance des différents outils d'aménagement du territoire prévus à cette loi avec les objectifs et les projets des paliers décisionnels impliqués. Ainsi, par la règle de conformité, le gouvernement peut s'assurer que les principes qu'ils véhiculent seront opposables aux citoyens.

3. Cadre d'aménagement du territoire

A) Rôle du gouvernement

- Le gouvernement adopte des orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) et s'assure de la conformité à celles-ci des documents de planification des communautés métropolitaines (CM) et des municipalités régionales de comté (MRC). Le gouvernement soutient également ces organismes notamment à travers l'accompagnement fourni par les directions régionales des différents ministères.
- Les OGAT circonscrivent les problématiques auxquelles les MRC et les CM doivent répondre et précisent les intentions et les attentes du gouvernement envers celles-ci sur les questions d'aménagement du territoire. Elles s'inscrivent dans une perspective de développement durable et concernent des enjeux nationaux d'ordre économique, social et environnemental. C'est à travers l'analyse de conformité aux OGAT que le gouvernement s'assure de la prise en compte de ces enjeux.

3. Cadre d'aménagement du territoire

B) Rôle des instances locales et régionales

- Les municipalités locales sont responsables d'adopter et de maintenir en vigueur un plan et des règlements d'urbanisme et de les appliquer.
- Les MRC sont responsables d'adopter et de maintenir en vigueur un schéma d'aménagement et de développement (SAD) et d'évaluer la conformité à celui-ci des plans et règlements d'urbanisme des municipalités locales.
- Les CM sont responsables d'adopter et de maintenir en vigueur un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) et d'évaluer la conformité à celui des SAD élaborés par les MRC qui la compose.

3. Cadre d'aménagement du territoire

C) Contraintes de nature anthropique

- Les contraintes de nature anthropique correspondent à la gamme d'immeubles, d'ouvrages et d'activités qui résultent de l'intervention humaine et qui sont susceptibles, dans certaines circonstances (défaillance technologique, explosion, contamination, etc.), de mettre en péril la santé, la sécurité ainsi que le bien-être des personnes et de causer des dommages importants aux biens situés à proximité.
- Les entreprises industrielles ou commerciales qui utilisent, produisent ou entreposent des produits dangereux;
- Les routes et les voies ferrées sur lesquelles sont transportées ces matières dangereuses;
- Les équipements de transport dont le bris pourrait menacer la population environnante.

3. Cadre d'aménagement du territoire

D) Pouvoirs habilitants relativement aux contraintes de nature anthropique

- En vertu de la LAU, les MRC et les municipalités peuvent déterminer les immeubles et les activités dont la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu est soumise à des contraintes majeures qui risqueraient de compromettre la sécurité et la santé publiques de même que le bien-être général.
- Les municipalités locales peuvent également régir ou prohiber tous les usages du sol, les constructions ou les ouvrages, ou certains d'entre eux, et toutes les opérations cadastrales, compte tenu de la proximité d'un lieu où une telle source de contrainte, actuelle ou projetée, est identifiée.

3. Cadre d'aménagement du territoire

D) Pouvoirs habilitants relativement aux contraintes de nature anthropique

- Pour ce faire, les municipalités peuvent diviser leur territoire en zones et y établir des catégories d'usages, de constructions, d'ouvrages ou d'opérations cadastrales à prohiber ou à régir.
- Elles peuvent aussi établir des catégories d'immeubles, d'activités ou d'autres facteurs justifiant une telle prohibition ou réglementation.

3. Cadre d'aménagement du territoire

D) Pouvoirs habilitants relativement aux contraintes de nature anthropique

- Lorsqu'une MRC détermine dans son SAD des sources de contraintes de nature anthropique et des règles minimales, les municipalités qui la composent doivent assurer leur mise en application par le processus de conformité.

3. Cadre d'aménagement du territoire

D) Pouvoirs habilitants relativement aux contraintes de nature anthropique

- Bien que la LAU ne traite pas spécifiquement de l'amiante et des résidus miniers amiantés, ceux-ci peuvent être considérés comme une contrainte de nature anthropique.
- La détermination des sources de contraintes de nature anthropique permet surtout d'éviter l'empiétement et le rapprochement d'usages, de constructions ou d'ouvrages incompatibles qui pourraient compromettre la sécurité et la santé des personnes.

3. Cadre d'aménagement du territoire

E) Substances minérales de surface

- En vertu de la LAU, les MRC et les municipalités locales peuvent régir l'extraction des substances minérales de surface sur des terres privées où, en vertu de la Loi sur les mines, le droit à ces substances appartient généralement au propriétaire du sol.

3. Cadre d'aménagement du territoire

F) Règlement de construction

- L'adoption d'un règlement de construction permet à une municipalité locale de régir le domaine du bâtiment, mais uniquement pour adopter des normes supérieures ou portant sur des bâtiments ou des éléments non visés par le Code de construction du Québec.
- Une municipalité locale peut ainsi réglementer les matériaux à employer dans la construction et la façon de les assembler. Les dispositions de ce règlement pourraient ainsi viser l'amiante en tant que matériau utilisé dans les cas cités précédemment.

3. Cadre d'aménagement du territoire

G) Orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT)

- Plusieurs OGAT sont en vigueur dans les différents champs d'intervention du gouvernement. L'un des principaux documents d'OGAT « Pour un aménagement concerté du territoire » aborde la prise en compte des risques d'origine naturelle et anthropique et des nuisances. À cet effet, le gouvernement souhaite notamment que les documents de planification à l'échelle locale et régionale contribuent à la santé, à la sécurité et au bien-être publics, ainsi qu'à la protection de l'environnement par une meilleure harmonisation des usages.
- Les MRC ont la possibilité d'aborder globalement la planification de certains usages dont l'intégration au milieu peut être délicate, et ce, en fonction des risques qu'ils présentent et de leur plus ou moins grande compatibilité avec les usages sensibles qui les entourent. Les MRC peuvent donc recourir à certains pouvoirs pour s'impliquer dans la localisation d'activités contraignantes.

3. Cadre d'aménagement du territoire

G) OGAT

- Les MRC et les municipalités peuvent, par exemple, définir des normes de localisation des équipements et des activités susceptibles de causer des nuisances ou des risques pour la santé et la sécurité publiques hors site et prévoir des contrôles de l'occupation du sol à proximité.
- Ainsi, la détermination de mesures précises de protection, selon les risques associés à certains secteurs industriels, ne constitue pas une attente du gouvernement envers le contenu des SAD. Les MRC sont toutefois invitées à appliquer un principe de précaution quant à la planification et l'implantation des activités contraignantes et des usages sensibles sur leur territoire.

3. Cadre d'aménagement du territoire

G) OGAT

- Ces mesures pourraient être établies selon les effets sur la sécurité et la santé publiques ainsi que l'environnement comme déterminées par les ministères et organismes compétents, notamment dans le cadre du processus d'autorisations environnementales prévu à la Loi sur la qualité de l'environnement.

3. Cadre d'aménagement du territoire

H) Planification stratégique des espaces industriels

- Toujours dans le document d'OGAT « Pour un aménagement concerté du territoire », le gouvernement vise à optimiser, par la planification des espaces industriels et commerciaux, les retombées des investissements publics et privés consentis.
- Ainsi, l'implantation de nouvelles activités industrielles devrait être prévue en priorité sur les terrains disponibles dans les espaces industriels déjà viabilisés. De plus, l'élaboration d'objectifs et même la prescription de normes minimales ou générales à proximité de ces affectations permettent d'améliorer la cohabitation des usages et limitent les nuisances inhérentes à ces activités.

3. Cadre d'aménagement du territoire

1) Planification de l'activité minière

- En janvier 2017, le gouvernement a publié le document d'OGAT « Pour assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire ». Ce document présente l'orientation, les objectifs et les attentes du gouvernement en matière d'aménagement du territoire consacré à l'activité minière.
- Cette OGAT vise notamment à poser les balises des pouvoirs des MRC et les attentes gouvernementales envers celles-ci par rapport à la cohabitation des activités d'exploration et d'exploitation minière avec les usages sensibles afin de mieux concilier les enjeux environnementaux, sociaux et économiques soulevés par les activités minières.

3. Cadre d'aménagement du territoire - conclusion

- Ce sont les MRC qui ont la responsabilité d'adopter un schéma qui peut comprendre, selon le souhait des MRC visées, des moyens pour encadrer les activités en lien avec l'amiante et les résidus miniers amiantés.
- Le gouvernement véhicule les bonnes pratiques, mais les MRC ont le loisir de poser les gestes selon leur volonté, dans le respect toutefois des OGAT.

4. Le positionnement et les enjeux du Ministère à l'égard d'un éventuel cadre de valorisation

- Dans l'éventualité où un cadre de valorisation était élaboré, ce dernier devrait avoir pour objectif de favoriser, notamment, la santé et la sécurité publiques, tout en étant soucieux de promouvoir l'établissement de conditions propices au développement des communautés.
- Cela étant, comme le présente la Politique québécoise de sécurité civile et d'autres stratégies et politiques gouvernementales, la gestion d'un risque doit passer par un ensemble de mesures concertées. Le cadre de valorisation des résidus miniers amiantés devrait, d'une part, permettre de réduire le risque à la source, soit sur les sites où se trouvent les résidus et d'autre part, de minimiser l'impact des activités de valorisation hors de ces sites. L'ensemble du processus de valorisation devrait ainsi être abordé et encadré sur la base d'éléments scientifiquement démontrés.

4. Le positionnement et les enjeux du Ministère à l'égard d'un éventuel cadre de valorisation

- En outre, ce cadre devrait être élaboré en cohérence avec les compétences et les pouvoirs des MRC et des municipalités locales. En matière d'aménagement du territoire, le Ministère accorde beaucoup d'importance au respect des échelles de planification et à la cohérence entre les actions des paliers de gouvernance. L'élaboration du cadre de valorisation devrait s'arrimer aux principes de la LAU, aux OGAT ainsi qu'aux documents de planification du milieu municipal, tout en collaborant avec ce dernier.
- Enfin, la réflexion quant à la réalisation d'un cadre de valorisation pourrait mener à l'élaboration de documents destinés au milieu municipal afin de les outiller dans la prise en compte des enjeux associés à l'amiante et aux résidus miniers amiantés dans l'aménagement de leur territoire.



Merci