

Projet de loi 41 –

*Loi édictant la Loi sur la performance
environnementale des bâtiments et
modifiant diverses dispositions
en matière de transition énergétique*

L'importance de promouvoir l'ambition
des municipalités dans l'effort de
décarbonation des bâtiments

MÉMOIRE

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présenté à la Commission des transports et
de l'environnement de l'Assemblée
nationale du Québec

Le 30 janvier 2024

Rédaction du mémoire

Camille Cloutier, avocate

© 2024

Centre québécois du droit de
l'environnement

Courriel : info@cqde.org

La reproduction d'extraits de ce document est permise en citant la source de la façon suivante: CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec, dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n°41 – *Loi édictant la Loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique*, 30 janvier 2024.

Table des matières

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	1
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DU CQDE	2
MISE EN CONTEXTE	3
LE LEADERSHIP DES MUNICIPALITÉS : ESSENTIEL POUR L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU PEV 2030	4
ANALYSE DES EFFETS DU PROJET DE LOI	6
1. LA SITUATION ACTUELLE : DES POUVOIRS MUNICIPAUX DÉJÀ ENCADRÉS	7
a. Les normes de construction	7
b. Les autres pouvoirs municipaux permettant d'encadrer la performance environnementale des bâtiments	8
c. Des règlements « conciliables » avec les lois et règlements du Québec .	9
2. LA RÉDUCTION DES POUVOIRS MUNICIPAUX PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI 41	11
a. La possibilité d'approbation du règlement municipal	13
3. L'ENCADREMENT DU CHAUFFAGE DES BÂTIMENTS : UNE ILLUSTRATION	14
RECOMMANDATIONS DU CQDE	16



PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 300 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Le CQDE offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.



SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DU CQDE

Afin de permettre aux municipalités d'adopter des régimes plus ambitieux :

- **Retirer les articles 29 et 30** de la *Loi sur la performance environnementale des bâtiments* introduits par l'article 1 du projet de loi 41;
- **Abroger l'article 118.3.3** de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.



MISE EN CONTEXTE

Face à la crise climatique, il est essentiel que tous les acteurs mettent l'épaule à la roue. Actuellement, les objectifs de réduction des gaz à effet de serre (« **GES** ») que le gouvernement du Québec s'est donnés dans son Plan pour une économie verte 2030¹ (« **PEV 2030** ») ne sont pas en voie d'être atteints². Il est donc nécessaire de redoubler d'efforts. Le CQDE appuie et salue la volonté du gouvernement du Québec d'accélérer la transition énergétique, notamment par l'élaboration de mesures de décarbonation des bâtiments.

Afin de favoriser l'atteinte de ces objectifs, Le CQDE est d'avis qu'un encadrement accru des caractéristiques environnementales des bâtiments sera optimal s'il prévoit des normes minimales qui permettent l'émergence ou la continuation de régimes plus innovants et plus ambitieux dans la mesure où ces régimes sont conciliables. Le gouvernement du Québec doit non seulement permettre, mais même stimuler, favoriser et appuyer les initiatives municipales de décarbonation.

En raison de sa mission et son expertise, le CQDE a fait le choix de se limiter, dans ses commentaires, à l'impact qu'auront les dispositions de la nouvelle *Loi sur la performance environnementale des bâtiments* (« **LPEB** ») et les modifications apportées à la *Loi sur le bâtiment* sur la contribution des municipalités à l'effort de décarbonation.

Le CQDE tient aussi à souligner que le présent mémoire ne limite pas son analyse à l'intention législative et réglementaire initiale, mais considère plutôt ce que les nouvelles dispositions permettront.

¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques, le Plan pour une économie verte 2030*, 2020, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf> (ci-après « PEV 2030 »).

² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Bureau de la transition climatique et énergétique du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), *Projet de loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique - Analyse d'impact réglementaire, 2023*, 2023, en ligne : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/air-projet-loi-performance-environnementale-batiment.pdf> (ci-après « AIR »).



LE LEADERSHIP DES MUNICIPALITÉS : ESSENTIEL POUR L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU PEV 2030

L'analyse d'impact réglementaire (« **AIR** ») du projet de loi 41³ mentionne que « le cadre légal actuel ne permet pas au gouvernement de respecter ses engagements et d'atteindre ses objectifs pour le secteur des bâtiments »⁴. Le projet de loi 41 promet une réduction supplémentaire des GES (environ 206 000 tonnes d'ici 2050) par rapport au cadre actuel, mais ces retombées sont tout au plus incertaines, considérant qu'elles sont basées sur un « scénario réglementaire hypothétique et fictif »⁵. Il est donc d'autant plus pertinent de promouvoir des initiatives plus ambitieuses qui proviendraient du milieu municipal pour contribuer à l'atteinte des cibles.

Au fil des ans, le rôle de « gouvernements de proximité » que jouent les municipalités dans la lutte aux changements climatiques, la protection de la biodiversité et la transition énergétique n'a cessé d'être mis en lumière⁶. Les initiatives réglementaires municipales en ce sens se sont multipliées, tout comme les décisions judiciaires reconnaissant les compétences des municipalités en la matière. D'ailleurs, ce leadership s'observe autant dans les petites que les grandes municipalités à travers la province.

Songons aux exemples de la Ville de Sainte-Anne-des-Lacs qui a interdit les pesticides en milieu urbain⁷, de la Municipalité régionale de comté (« MRC ») de Coaticook qui a mené le premier projet de restauration financé par le programme de restauration et création des milieux humides et hydriques⁸, ou encore des villes de Prévost, de Candiac, de Laval, de Montréal et de Mont-Saint-Hilaire qui ont annoncé l'encadrement des émissions de GES des bâtiments résidentiels sur leur territoire.

Le CQDE est d'ailleurs témoin au quotidien d'initiatives citoyennes ambitieuses en matière de lutte aux changements climatiques, qui passent souvent par la mise en place de solutions à l'échelle municipale. Les élu-es

³ AIR.

⁴ AIR, p. 3.

⁵ AIR, p. 13.

⁶ Notamment : *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, LQ 2017, c. 13; 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville) 2001 CSC 40; Wallot c. Québec (Ville de), 2011 QCCA 1165

⁷ 70304 Canada inc. (Weed Man) c. Municipalité de la Paroisse de Sainte-Anne-des-Lacs, 2020 QCCS 150.

⁸ V. CLICHE, « Le marais de la Meder entièrement restauré à Coaticook », Le Progrès de Coaticook, 22 décembre 2022, en ligne : <https://www.leprogres.net/actualites/le-marais-de-la-meder-entierement-restaure-a-coaticook/>.



et fonctionnaires municipaux investis et proactifs en la matière sont de plus en plus nombreux.

Dans le plan pour le PEV 2030, le gouvernement affirme justement s'appuyer sur la mobilisation et l'engagement des citoyen-nes et des municipalités, invitant ces dernières à se doter d'un plan de lutte contre les changements climatiques complémentaire au plan gouvernemental.

« Maîtresses d'œuvre principales de l'aménagement du territoire et gouvernements de proximité, les municipalités sont des collaboratrices incontournables du succès de la transition climatique. Elles ont une incidence directe sur le mode de vie des citoyens.

Ainsi, les municipalités peuvent contribuer directement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'adaptation aux changements climatiques du Québec, notamment par :

- l'aménagement et l'urbanisme, qui conditionnent l'occupation du territoire, l'exposition aux risques liés aux changements climatiques ainsi que la mobilité des personnes et des marchandises;
- l'organisation du transport en commun;
- la planification et la construction des infrastructures;
- la gestion des matières résiduelles.

Des municipalités québécoises de toutes tailles font déjà preuve de leadership et travaillent à apporter les changements nécessaires face à la réalité climatique actuelle et future. Une approche axée sur les réalités locales et régionales s'impose pour favoriser l'initiative et la prise en charge. »⁹

Déjà, dans le contexte légal actuel, les municipalités rencontrent plusieurs obstacles lorsqu'elles souhaitent adapter leur réglementation pour favoriser la protection de l'environnement. Alors que les municipalités sont souvent les mieux placées pour prendre en charge un enjeu environnemental sur leur territoire, des recours judiciaires de plus en plus nombreux accaparent leurs ressources et refroidissent la volonté politique des autres municipalités.

À la lecture du projet de loi 41, le CQDE est inquiet de constater une diminution des pouvoirs municipaux. L'AIR affirmait pourtant la volonté du

⁹ PEV, p. 104.



gouvernement d'« aller au-delà des normes proposées dans les codes modèles nationaux » en rehaussant les normes minimales de performance environnementale des bâtiments, et de « se doter d'un cadre législatif lui permettant de réglementer la performance minimale des bâtiments neufs et existants »¹⁰.

Or, bien que le projet de loi 41 vise effectivement à rehausser les normes minimales provinciales, sa version actuelle aura pour effet de limiter toute initiative plus ambitieuse, notamment au niveau municipal, et ce, tant pour la réglementation déjà adoptée que pour celle à venir.

Respectueusement, le CQDE est d'avis qu'une telle approche est non seulement contraire à la volonté affirmée du projet de loi, mais aura aussi pour effet de priver le Québec d'outils essentiels dans ses efforts de décarbonation des bâtiments, tout en écartant l'initiative municipale en la matière.

ANALYSE DES EFFETS DU PROJET DE LOI

En bref, l'analyse du CQDE conclut que l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales* (« **LCM** ») fournit déjà un encadrement raisonnable des pouvoirs municipaux, assurant une cohérence entre ceux-ci et la législation provinciale tout en laissant une marge de manœuvre aux municipalités. Les articles 29 et 30 de la *Loi sur la performance environnementale des bâtiments* (« **LPEB** »), tout comme l'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (« **LQE** ») qu'il reprend, limitent et complexifient l'action municipale, pourtant essentielle dans la lutte aux changements climatiques. Non seulement ces deux dispositions empêcheront l'adoption de règlements plus ambitieux par les municipalités, mais elles risquent aussi de rendre inopérants plusieurs règlements déjà adoptés.

Les prochaines sections du mémoire exposent en quoi cette réduction des pouvoirs municipaux n'est pas souhaitable puisqu'elle risque d'entraîner des reculs dans l'action climatique.

¹⁰ AIR, p. 20.



1. LA SITUATION ACTUELLE: DES POUVOIRS MUNICIPAUX DÉJÀ ENCADRÉS

Actuellement, une municipalité qui souhaite réglementer pour la protection de l'environnement doit composer avec différentes contraintes liées à l'imbrication de ses actions avec le droit provincial.

a. Les normes de construction

Une municipalité souhaitant adopter ou modifier un règlement de construction peut viser une matière prévue au *Code de construction* ou dans d'autres règlements de la Régie du bâtiment (« **RBQ** »). L'article 193 de la *Loi sur le bâtiment* se lit ainsi :

« **193.** Un règlement d'une municipalité locale ou d'une municipalité régionale de comté, qui porte sur une matière prévue au *Code de construction* (chapitre B-1.1, r. 2) ou à un règlement prévu par l'article 182 ou 185, ne peut avoir pour effet d'édicter une norme identique ou équivalente à celle contenue dans ce code ou ce règlement ni avoir pour effet de restreindre la portée ou l'application de ces normes.

Une municipalité locale ou une municipalité régionale de comté peut cependant édicter une norme identique ou plus contraignante que celle contenue au *Code de sécurité* (chapitre B-1.1, r. 3). »
[Notre soulignement]

Ainsi, sous le cadre actuel de la *Loi sur le bâtiment*, une municipalité peut réglementer sur les mêmes matières que la RBQ à condition de le faire de manière plus stricte. Cette compétence s'étend à la performance énergétique des bâtiments¹¹, mais permet uniquement l'adoption de normes plus élevées que les normes provinciales¹².

À titre d'exemple, la Ville de Victoriaville a adopté à même son règlement de construction, il y a de cela déjà plusieurs années, des critères obligatoires de performance environnementale¹³. Son programme *Victoriaville – Habitation durable*, qui s'accompagne de mesures d'aide financière, contribue ainsi à la réduction de la consommation énergétique des bâtiments.

¹¹ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 173 et 185.

¹² *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 118 (ci-après « LAU »).

¹³ VILLE DE VICTORIAVILLE, « Victoriaville ajoute 13 critères durables à son règlement de construction », 11 mars 2016, en ligne :

<https://www.victoriaville.ca/nouvelle/201603/2751/victoriaville-ajoute-13-criteres-durables-a-son-reglement-de-construction.aspx>.



b. Les autres pouvoirs municipaux permettant d'encadrer la performance environnementale des bâtiments

Outre le règlement de construction, une municipalité peut aussi intégrer des mesures de protection de l'environnement à même ses autres règlements d'urbanisme (zonage, lotissement, abattage d'arbres, etc.) en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (« **LAU** »). Elle peut également adopter un règlement qui relève de sa compétence plus large en matière d'environnement¹⁴ pour encadrer des éléments non prévus à la LAU, comme les pesticides¹⁵.

Dans tous les cas, la LCM est claire : les dispositions d'un règlement municipal doivent être conciliables avec les lois et règlements du Québec, sous peine d'être déclarées inopérantes¹⁶. En raison de son importance fondamentale en l'occurrence, cette notion sera plus amplement abordée à la sous-section suivante.

L'article 118.3.3 de la LQE constitue un autre cas important de limite à la réglementation municipale. Une municipalité ne peut adopter un règlement qui porte sur le même objet que la LQE ou l'un de ses règlements, sans approbation préalable du ministre de l'Environnement. À défaut, le règlement pourra être déclaré inopérant, et ce, peu importe qu'il s'avère plus sévère ou plus permissif que le régime provincial, ou encore qu'il ait été adopté avant la norme provinciale¹⁷. L'article 118.3.3 de la LQE a été jugé comme un frein par le milieu municipal, avec raison. Notamment, l'Union des municipalités du Québec (UMQ), la Fédération québécoise des municipalités du Québec (FQM) et la Ville de Montréal ont proposé l'abrogation de cet article¹⁸. Le CQDE est entièrement d'accord avec cette position.

Si une municipalité souhaite adopter une mesure plus exigeante que la norme provinciale, c'est souvent parce que la norme provinciale est insuffisante. De plus, les populations locales demandent fréquemment un cadre plus ambitieux, ce qui concourt à légitimer l'ambition municipale locale. La province ne peut se permettre de ralentir cet élan municipal

¹⁴ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 19.

¹⁵ 70304 *Canada inc. (Weed Man) c. Municipalité de la Paroisse de Sainte-Anne-des-Lacs*, 2020 QCCS 150.

¹⁶ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 3.

¹⁷ Voir notamment *Municipalité de Saint-Joseph-du-Lac c. Séguin*, 2023 QCCA 950.

¹⁸ VILLE DE MONTRÉAL, *Commentaires de la Ville de Montréal Présentés dans le cadre des consultations particulières du projet de loi n° 20 Loi instituant le Fonds bleu et modifiant d'autres dispositions*, 2023.



dans un contexte d'urgence climatique¹⁹ où la province n'atteint pas ses cibles.

c. Des règlements « conciliables » avec les lois et règlements du Québec

L'article 3 de la LCM se lit ainsi :

« 3. Toute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante. »

Cette disposition assure la cohérence de la réglementation municipale avec les lois et règlements de la province, sans empêcher la complémentarité. Ce régime est plus souple que celui prévu à l'article 118.3.3 de la LQE, mais aussi plus souple que le régime projeté par le projet de loi 41, avec les articles 29 et 30 de la LPEB.

Ces deux derniers régimes interdisent à une municipalité de s'intéresser, par réglementation, **aux mêmes objets** que les lois et règlements provinciaux en ces matières, sauf sur approbation provinciale. À l'inverse, la LCM a été interprétée de manière à conférer une plus ample latitude aux municipalités. D'ailleurs, la notion de disposition « inconciliable » au sens de l'article 3 de la LCM a souvent été examinée par les tribunaux :

- Il doit être « impossible de se conformer aux deux textes »²⁰.
- « On peut dire qu'il y a un conflit réel et direct seulement lorsqu'un texte impose ce que l'autre interdit. »²¹
- « En effet, pour qu'un règlement municipal soit incompatible avec une loi provinciale (ou une loi provinciale avec une loi fédérale), il

¹⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Procès-verbal de l'Assemblée, 25 septembre 2019 - n° 63, p. 1064 : « QUE l'Assemblée nationale déclare à son tour l'urgence climatique, et qu'elle demande au gouvernement du Québec d'harmoniser l'ensemble de ses choix politiques avec cette situation de crise, en prenant tous les moyens nécessaires afin de réduire rapidement et drastiquement nos émissions de gaz à effet de serre ».

²⁰ 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville) 2001 CSC 40; *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*, 2013 QCCA 1348.

²¹ 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville) 2001 CSC 40, par. 38.



faut d'abord que les deux touchent des sujets similaires et, ensuite, qu'un citoyen, pour obéir à l'une doive enfreindre l'autre. »²²

Ainsi, la LCM fournit un contour à l'intérieur duquel la municipalité peut exercer ses pouvoirs réglementaires avec une certaine marge de manœuvre. À l'extérieur du cadre restrictif de la LQE, un règlement municipal peut porter sur le même objet qu'un texte provincial s'il est possible de se conformer aux deux, s'ils sont complémentaires²³, y compris lorsque le règlement municipal est plus sévère que la loi ou le règlement provincial. La LCM ne permet pas qu'une municipalité lève une prohibition établie par la province²⁴.

Par exemple, les tribunaux ont jugé qu'un règlement de zonage municipal interdisant de construire sur un lot pour des raisons environnementales n'est pas inconciliable avec le régime d'autorisation des projets de la LQE, puisqu'il est « certainement possible » de se conformer aux deux textes²⁵.

Lors de son adoption, l'article 3 de la LCM portait la volonté d'accorder aux municipalités des pouvoirs généraux et une latitude dans l'exercice de leur compétence réglementaire, ce que confirment tant différents propos et documents entourant l'adoption du projet de loi en 2004 que les propos de la Cour d'appel par la suite :

- « Ce projet attribue ainsi aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté, dans divers domaines de leur compétence, des pouvoirs administratifs et réglementaires en des termes généraux afin d'accentuer leur marge de manœuvre dans l'exercice de leurs compétences. »²⁶
- « En effet, la lecture de la loi montre que le législateur québécois a voulu conférer aux municipalités des pouvoirs en termes généraux leur permettant d'exercer efficacement la plénitude de leurs compétences. »²⁷

²² *Huot c. St-Jérôme (Ville de)*, J.E. 93-1052 (C.S.), p. 19; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)* 2001 CSC 40, par. 36-38.

²³ *4410912 Canada inc. c. Paroisse de Saint-Télesphore (Paroisse de) et al*, 2011 QCCS 2563.

²⁴ *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*, 2013 QCCA 1348.

²⁵ *Coulombe c. Sept-Îles (Ville de)* 2012 QCCS 3564, par. 65, confirmé en Cour d'appel par:

Coulombe c. Sept-Îles (Ville de) 2014 QCCA 642, par. 10.

²⁶ *Loi sur les compétences municipales*, projet de loi n° 62 (sanctionné – 24 mai 2005), 1^{re} sess., 37^e légis. (Qc), notes explicatives.

²⁷ *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, par. 30-31; *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491, par. 30.



- « Cette méthode moderne de rédaction des lois municipales au Canada doit permettre aux municipalités de répondre plus facilement, et sans devoir faire appel constamment à l'intervention législative du gouvernement provincial, « aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population » (art. 2 L.C.M.). Bref, si les municipalités n'ont que les pouvoirs délégués, ceux qui ont été octroyés par la Loi sur les compétences municipales en termes généraux ne doivent pas être limités dans leur portée. »²⁸ [Notre soulignement]

Avec la LCM, le législateur déléguait entre autres aux municipalités des pouvoirs réglementaires en matière de construction, d'environnement et de bien-être général de la population, et leur conférait une certaine latitude pour les exercer. L'article 3 de la LCM fournit des limites raisonnables afin d'éviter les conflits de lois et les incohérences entre les normes municipales et provinciales, tout en préservant cette latitude.

2. LA RÉDUCTION DES POUVOIRS MUNICIPAUX PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI 41

En souhaitant concentrer les pouvoirs relatifs à la décarbonation des bâtiments entre les mains du MELCCFP, le projet de loi a un impact significatif sur les pouvoirs municipaux mentionnés précédemment. Le CQDE considère que le gouvernement et la population du Québec gagneraient à permettre aux municipalités d'exercer leur leadership en matière de décarbonation tout en fournissant des normes minimales et du support. L'AIR élève d'ailleurs en exemple le cas de la ville de Vancouver qui a choisi d'aller au-delà des normes établies par la Colombie-Britannique²⁹.

Dans ce contexte, pourquoi n'avoir pas favorisé la même approche dans l'élaboration du projet de loi 41 ? Avec les articles 29 et 30 de la LPEB introduits par le projet de loi 41, le Québec propose de freiner l'exercice de ces pouvoirs municipaux.

Les effets de l'adoption de la LPEB se concrétiseront par l'adoption ultérieure de règlement(s), tel que le prévoit le projet de loi. Une fois que le

²⁸ Jean Héту et Yvon Duplessis, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*, édition sur feuilles mobiles, Brossard, Publications CCH Ltée, avril 2009, n° 8.101.1, p. 8153 et 8154, cité par la Cour d'appel dans *Chalets St-Adolphe*, au par. 30.

²⁹ AIR, p. 20.



gouvernement aura adopté ce ou ces règlement(s), une municipalité ne pourra pas adopter de règlement qui porte sur le même objet et vise les mêmes bâtiments, sauf approbation provinciale :

« **29.** Un règlement municipal qui porte sur le même objet qu'un règlement pris en application des sections II ou III du chapitre II est inopérant, à moins qu'il ne soit approuvé par le ministre, auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre.

Le premier alinéa ne s'applique que lorsque le règlement municipal porte sur un bâtiment visé par un règlement pris en vertu de la présente loi.

Le ministre peut modifier ou révoquer une approbation délivrée en vertu du premier alinéa dans le cas où le gouvernement adopte un nouveau règlement relativement à une matière visée par un règlement municipal déjà approuvé.

Avis de l'approbation visée au premier alinéa est publié sans délai à la Gazette officielle du Québec.

Le premier alinéa s'applique malgré l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1). »

« **30.** Malgré l'article 29, n'est pas inopérant le règlement municipal qui est en vigueur le (indiquer ici la date de la présentation du présent projet de loi) et qui a été soumis au ministre pour approbation dans les 90 jours suivant l'entrée en vigueur d'un règlement pris en application des sections II ou III du chapitre II qui porte sur le même objet que ce règlement municipal, et ce, jusqu'à ce que le ministre approuve ou refuse d'approuver ce dernier règlement. »³⁰

Considérant la large définition de la « performance environnementale » proposée au projet de loi 41 (art. 1), les normes adoptées pourront toucher à de nombreux aspects des bâtiments (art. 10) et ainsi rendre inopérants des règlements municipaux sur de nombreux objets (normes de construction écologique, isolation, toits verts...). La section suivante du mémoire fait état d'exemples de réglementation impactée par ces dispositions.

Comme exposé plus haut, le cadre actuel de la *Loi sur le bâtiment* prévoit que toute norme de performance environnementale (relative à l'efficacité énergétique) que peut adopter la RBQ constitue une norme minimale.

³⁰ Projet de loi numéro 41, *Loi édictant la Loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique*, 43e lég. (Qc), 1re sess., 2023 (version déposée le 22 novembre 2023).



Pourquoi donc remettre en question cette dynamique de normes minimales auxquelles devaient déjà se conformer les municipalités ?

Retirer l'efficacité énergétique des matières réglementées par la RBQ pour plutôt les traiter à même des règlements adoptés en vertu de la nouvelle LPEB en ferait désormais non pas des normes minimales, mais l'unique norme possible en vertu de l'article 29 de la nouvelle loi. Ainsi, le projet de loi 41 est susceptible, dans certains cas, de diminuer les normes de construction à caractère environnemental qui ont ou auront été adoptées au niveau municipal.

Le projet de loi aura donc pour effet de diminuer considérablement la substance des pouvoirs réglementaires municipaux, principalement en matière de construction et d'environnement. Il s'agit là d'une diminution préoccupante de la sphère de compétence reconnue aux municipalités et occupée par elles au plan réglementaire, déjà considérablement limitée par la LQE en matière de protection de l'environnement. S'exprimant sur l'article 118.3.3 de la LQE, la Cour supérieure a souligné : « Il ne faut pas sous-estimer l'effet néfaste sur la population québécoise d'étendre de façon non justifiée l'application de 118.3.3 qui a l'effet d'amputer le pouvoir des municipalités des solutions locales taillées aux problèmes locaux »³¹.

Le CQDE conclut donc que l'adoption des articles 29 et 30 de la LPEB dans leur version actuelle est contraire à l'intention du gouvernement et à la nécessité de lutter efficacement contre la crise climatique. Tout comme l'article 118.3.3 de la LQE le fait déjà, ces dispositions viendraient réduire davantage la contribution des municipalités aux efforts environnementaux. Elles rejettent ainsi des mesures adoptées démocratiquement, écartant la volonté citoyenne et, dans certains cas, une adhésion des industries.

a. La possibilité d'approbation du règlement municipal

Comme l'article 118.3.3 de la LQE, les articles 29 et 30 de la nouvelle LPEB permettent aux municipalités de réglementer sur le même objet que la province en obtenant l'approbation du ministre. Toutefois, historiquement, le processus analogue prévu à la LQE a mené à des délais, à des analyses approfondies et à de faibles taux de succès.

Lors des débats parlementaires entourant l'adoption de l'article 118.3.3 de la LQE (qui reprenait essentiellement l'article 124 antérieur), un analyste du ministère chargé de donner les approbations en vertu de cette disposition

³¹ *Ville de Sainte-Julie c. Pépin*, 2022 QCCS 4694, par. 76.



témoignait qu'il n'est « pas nécessairement facile » pour une municipalité d'utiliser ce mécanisme qui est très exigeant, en précisant que :

« [...] cette procédure-là, on n'a pas de registre officiel, mais selon nos données, il y en a eu environ, depuis les années 2000, une cinquantaine de demandes qui ont été formulées au ministre, et là-dessus on en a approuvé environ 25. [...]»

Ce qu'il faut voir également, c'est qu'il y a souvent des demandes qui ne sont pas nécessairement formulées au ministre, mais que c'est nos directions régionales qui, avec les municipalités, discutent. Et, lorsque les municipalités, des fois, se rendent compte que, bon, ce qu'ils veulent faire et la procédure à suivre, bien, ils décident finalement de ne pas présenter la demande, ça fait que ça donne une idée. »³²

Ce processus implique donc l'ajout de délais importants et d'un fardeau administratif, tant pour la municipalité concernée que pour le ministère de l'Environnement, en plus de réduire la portée des initiatives locales pourtant elles-mêmes assujetties à un processus de consultation.

3. L'ENCADREMENT DU CHAUFFAGE DES BÂTIMENTS : UNE ILLUSTRATION

L'encadrement provincial actuel de l'utilisation des combustibles fossiles dans les bâtiments est insuffisant pour l'atteinte des cibles de réduction de GES³³. À ce jour, aucun règlement n'a été adopté en vertu de la LQE pour encadrer le gaz naturel.

C'est pourquoi plusieurs municipalités ont annoncé, dans la dernière année, leur intention de réglementer cette matière dans l'objectif de réduire les émissions de GES des bâtiments sur leur territoire. C'est le cas, notamment, des villes de Candiac, de Prévost, de Mont-Saint-Hilaire, de Laval et de Montréal. Certains règlements ont d'ailleurs été adoptés et sont

³² QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement*, 1^{re} sess., 41^e légis., 21 février 2017, « Étude détaillée du projet de loi n° 102 », p. 3 (M. Sarrazin).

³³ Pour une analyse approfondie de cet encadrement et des pouvoirs municipaux qui permettent aux municipalités de réglementer le gaz naturel, consulter le rapport du CQDE : CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, collab. VIVRE EN VILLE, *Les pouvoirs des municipalités de réglementer les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments*, automne 2022, en ligne : https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2022/11/rapport_recherche_decarbonation_batiments_cqde.pdf.



maintenant en vigueur, encadrant l'utilisation des combustibles fossiles pour chauffer les bâtiments³⁴.

La LQE permet au gouvernement du Québec de réglementer cette matière³⁵, ce qui fut fait pour l'utilisation du mazout dans les bâtiments résidentiels³⁶. Le projet de loi 41 ajoute un autre pouvoir réglementaire pouvant mener à un encadrement du même objet. En effet, les normes de performance environnementale que le gouvernement pourra fixer incluent des « normes de construction », ce qui inclut l'installation et le remplacement « des équipements dont est doté ce bâtiment » et peuvent notamment varier selon « la quantité et le type d'énergie consommée ou produite ainsi que le moment où cette énergie est consommée ou produite » (articles 2, 6 et 10 du projet de loi).

Ainsi, le gouvernement disposerait désormais de plus d'un moyen d'encadrer les types d'énergie utilisée pour le chauffage des bâtiments. Bien que le CQDE soit favorable à cette volonté d'encadrer l'utilisation des combustibles fossiles à tous les niveaux de gouvernement, notre organisme soutient une fois de plus que les municipalités doivent pouvoir exercer un leadership et établir des normes environnementales plus ambitieuses sur leur territoire.

Si les pressions sur le réseau de distribution d'électricité doivent être prises en compte dans le choix des mesures, cette précaution ne doit pas mener à exclure les municipalités de la solution. Nous invitons plutôt les différents acteurs à collaborer dans la recherche de solutions ambitieuses. Rappelons que, si les municipalités et la société civile mettent en place des mesures plus élevées que la province, c'est souvent parce que la norme provinciale est insuffisante. Rappelons aussi que le gaz naturel est responsable de la majorité des GES émis par le secteur des bâtiments³⁷. La gestion de l'approvisionnement énergétique du Québec ne doit pas signifier se priver de la collaboration des gouvernements de proximité.

³⁴ *Règlement visant à interdire les appareils fonctionnant avec un combustible gazeux*, Ville de Mont-Saint-Hilaire, règlement n° 1346, adopté le 4 décembre 2023; , *Règlement sur la décarbonation des bâtiments et autres mesures de réduction de gaz à effet de serre*, Ville de Prévost, règlement n° 831, adopté le 29 septembre 2023.

³⁵ LQE, art. 95.1 (29) : « 95.1. Le gouvernement peut adopter des règlements pour : [...] 29° prescrire toute mesure visant à favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi qu'exiger la mise en place de mesures d'atténuation des impacts des changements climatiques et des mesures d'adaptation à ces impacts. »

³⁶ *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, RLRQ, c. Q-2, r. 1.1.

³⁷ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2019 et leur évolution depuis 1990, 2021, p. 9.



Les avancées déjà réalisées par les initiatives municipales, majeures par rapport au cadre juridique en vigueur, sont mises en péril par la possibilité d'adoption d'un règlement provincial sur cet objet. Alors que l'encadrement de la performance environnementale des bâtiments par la province est plus que souhaitable, la version actuelle du projet de loi 41 impactera ces avancées obtenues à l'issue d'importantes mobilisations de la société civile, non seulement en matière d'utilisation du gaz naturel, mais également plusieurs autres aspects des bâtiments. Tant les articles 29 et 30 du nouveau projet de loi que l'article 118.3.3 de la LQE risquent de limiter les avancées et même d'entraîner un recul.

RECOMMANDATIONS DU CQDE

À la lumière de ces différents éléments soulevés dans les sections précédentes :

Considérant l'importance de la contribution des municipalités à l'effort de décarbonation et plus largement de lutte aux changements climatiques ainsi que leur rôle de gouvernement de proximité;

Considérant que le législateur a habilité les municipalités à adopter des règlements de construction et leur a conféré un large pouvoir en matière d'environnement et de bien-être général;

Considérant la croissance, déjà observable, des initiatives municipales sur le terrain qui contribuent à la protection de l'environnement;

Considérant que l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales* impose une cohérence entre les législations provinciales et municipales tout en laissant aux municipalités une latitude dans l'exercice de leurs pouvoirs;

Considérant que le gouvernement affirme vouloir rehausser les normes minimales;

Le CQDE recommande de :

- **Retirer les articles 29 et 30** de la *Loi sur la performance environnementale des bâtiments*, introduits par l'article 1 du projet de loi 41, de manière à faire de la LPEB et de ses règlements une source de normes minimales;



- **Ajouter**, au chapitre II du projet de loi, une section concernant les modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoyant **l'abrogation de son article 118.3.3**, de manière à faire de la LQE et de ses règlements une source de normes minimales;

