

DE : Monsieur André Lamontagne
Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Le 8 mars 2024

TITRE : Projet de décret concernant la déclaration d'une zone d'intervention spéciale afin de permettre l'aménagement et la poursuite de l'exploitation d'une usine d'équarrissage sur certains lots situés sur le territoire de la Ville de Montréal

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

L'entreprise Industries Sanimax Inc. est une entreprise familiale québécoise présente dans 20 emplacements dans les Amériques, dont cinq au Québec. Elle se spécialise dans l'équarrissage de viandes non comestibles (VNC) provenant des abattoirs et des carcasses d'animaux morts à la ferme pour les transformer en farines et sous-produits animaux, dans la récupération et la transformation d'huiles et graisses usées, qui sont ensuite vendues aux industries biochimiques et de produits transformés, et dans l'extraction de l'héparine, à partir de sous-produits de porcs, qui est utilisée dans l'industrie pharmaceutique. L'entreprise fait affaire avec plus de 25 000 fournisseurs et clients. Son siège social mondial est situé à Montréal et l'entreprise emploie près de 650 personnes au Québec, dont 300 sur son site de Montréal.

Sanimax LOM Inc. (ci-après Sanimax), gère l'usine d'équarrissage située à Montréal dans l'arrondissement Rivière-des-Prairies- Pointe-aux-Trembles (RDP-PAT) qui traite environ 460 000 tonnes de VNC annuellement, principalement des résidus d'abattoirs de porcs et de poulets. Sanimax est la seule entreprise au Québec à offrir le service de récupération et de traitement des VNC aux abattoirs. La présence de Sanimax à Montréal est stratégique. L'entreprise est située à côté d'un chemin de fer, facilitant le transport de la matière finie aux différents acheteurs. De plus, le Grand Montréal est le premier centre de transformation alimentaire au Québec représentant 46 500 emplois et 1 500 entreprises. L'île de Montréal accueillant plus de 2 millions d'habitants, l'usine se trouve donc à l'épicentre de la plus grande concentration de fournisseurs de matières, tels que des désosseurs, usines de transformation, restaurateurs, boucheries et épiceries et à proximité de nombreux abattoirs.

Depuis son ouverture en 1958, plusieurs quartiers résidentiels se sont construits aux alentours de l'usine Sanimax à RDP-PAT, menant à des enjeux de cohabitation avec les citoyens, principalement en raison des odeurs qui émanent de ses activités. Depuis 2014, Sanimax reçoit des constats d'infractions de la part de la Ville de Montréal, notamment concernant ses rejets dans l'atmosphère, la qualité de ses eaux usées ainsi que le transport et l'entreposage de matière animale menant à plusieurs poursuites judiciaires entre les deux parties.

En septembre 2022, la Cour supérieure du Québec a accordé à la Ville de Montréal une demande d'injonction forçant Sanimax à respecter la norme de rejet d'azote ammoniacal dans ses eaux usées prévue au Règlement numéro 2008-47 sur l'assainissement des eaux de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) à partir du 1^{er} mai 2024. Sanimax a déposé devant la Cour une demande en modification du jugement, indiquant que la solution technologique à l'essai ne pourrait pas réalistement être en fonction à la date de l'injonction, et demande de reporter la prise d'effet de l'injonction au 1^{er} mai 2027.

En novembre 2022, les Règlements numéro 2022-99 et 2022-100 modifiant le Règlement numéro 2001-10 sur les rejets à l'atmosphère et sur la délégation de son application ont été adoptés par la CMM, incluant l'obligation d'entreposer les VNC à l'intérieur d'un bâtiment dès le 29 mai 2024. Ces règlements exigent également le respect d'une norme d'émission d'odeurs à l'extérieur des terrains de l'usine. De plus, en juillet 2022, le Règlement RCA22-30105 sur les nuisances de l'arrondissement de RDP-PAT est entré en vigueur, prohibant toute nuisance prévue dans le Règlement. L'article 13 mentionne : « *Constitue une nuisance, la présence sur un ou dans un terrain ou à l'extérieur d'un bâtiment* » de « *tout animal mort* » et « *toute matière animale* ». De plus, l'article 33 considère comme une nuisance « *le fait d'émettre, de laisser émettre ou de tolérer l'émission, à l'extérieur des limites d'une propriété, d'une odeur nauséabonde ou susceptible de porter atteinte au bien-être ou au confort de l'être humain* ». Des dispositions pénales sont prévues à l'endroit de quiconque contrevient à ces règlements.

2- Raison d'être de l'intervention

La réalisation des travaux pour assurer le respect de la réglementation environnementale, notamment la construction de garages pour entreposer les remorques contenant la matière animale, la construction d'une unité de traitement des eaux usées et les améliorations au sein de l'usine permettant d'accélérer la vitesse de traitement de la matière, de diminuer les émissions d'odeurs et de mieux purifier l'air, nécessite le changement de zonage de plusieurs lots sur le site de l'usine. Sanimax opère actuellement sous le régime de droit acquis en matière de zonage. Malgré l'adoption du Règlement modifiant le Règlement de zonage de l'arrondissement de RDP-PAT (RCA09-Z01, tel que modifié) dont l'objet concerne diverses dispositions réglementaires (omnibus) (RCA09-Z01-046) entré en vigueur en février 2023 et permettant notamment un agrandissement d'une superficie de plancher d'un usage dérogatoire protégé par droit acquis des classes I.3 à I.7 du groupe « industrie », il ne permet pas la réalisation de tous les travaux nécessaires pour favoriser une meilleure cohabitation. Face à l'impossibilité de réaliser les travaux nécessaires afin de respecter la réglementation environnementale de la CMM et de l'arrondissement en raison, entre autres, du zonage en vigueur, l'entreprise ne peut continuer ses opérations en respectant les normes de rejets d'azote ammoniacal et l'exigence d'entreposer la matière animale dans un bâtiment dans les délais prescrits.

Les modifications au zonage doivent être garanties afin que les engagements de l'entreprise à effectuer les travaux puissent être respectés. Pour cette raison, le gouvernement se doit d'intervenir sur l'aménagement et l'usage des lots visés par les travaux.

À l'automne 2023, un comité interministériel formé par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), la Ville de Montréal et Sanimax a été formé pour favoriser la recherche de solutions et éviter la fermeture de l'usine.

Cette fermeture occasionnerait des problématiques et des enjeux importants pour l'environnement, vu l'impossibilité de lui substituer une méthode alternative à court terme. Les capacités de traitement en matière d'équarrissage au Québec sont limitées et les méthodes alternatives sont inadéquates. Il serait donc impossible, à brève échéance, de traiter, d'entreposer ou d'enfouir un tel volume de VNC étant donné notamment la saturation des sites d'enfouissement et les enjeux environnementaux qui en découleraient.

Sanimax est en situation de monopole au Québec pour le traitement des VNC. Les méthodes alternatives de disposition, soit l'incinération, les lieux d'enfouissement techniques, le compostage et la biométhanisation seraient difficiles à mettre en place à court et moyen termes en raison du volume important de VNC provenant des abattoirs. Le volume important de VNC qui serait à disposer en cas de fermeture de l'usine Sanimax pourrait entraîner des bris dans l'application des normes relatives à la gestion de cette matière, ce qui pourrait présenter des enjeux environnementaux importants. L'utilisation de sites centralisés et peu adaptés à la réception de cette matière pourrait devenir nécessaire afin d'en disposer, ce qui pourrait causer des problèmes importants de salubrité publique et d'environnement. De plus, une mauvaise gestion des VNC pourrait rendre la matière accessible à la faune et aux animaux nuisibles, entraînant potentiellement une propagation de pathogènes contagieux pour l'homme et un enjeu de santé publique.

Aucune autre entreprise au Québec n'étant en mesure de récupérer et traiter les VNC provenant des abattoirs, il est impossible d'y acheminer l'ensemble de ces VNC présentement revalorisées dans cette usine, ce qui pourrait considérablement affecter la salubrité publique. L'entreprise Sanimax possède une seconde usine, à Lévis, qui traite principalement les carcasses d'animaux morts à la ferme. Toutefois, cette usine ne possède pas les équipements ni la capacité nécessaire pour traiter le volume important de résidus de porcs et de volailles provenant des abattoirs. La rapidité à laquelle cette matière se dégrade ne permet également pas de l'acheminer vers d'autres usines à l'extérieur de la province.

La fermeture de l'usine d'équarrissage entraînerait des conséquences importantes pour la clientèle qu'elle dessert et pour la population du Québec. Dans ce contexte, les circonstances démontrent, de l'avis du gouvernement, un problème environnemental et de salubrité publique dont la gravité justifie son intervention.

3- Objectifs poursuivis

La zone d'intervention spéciale projetée viserait à permettre la réalisation des travaux à brève échéance afin de protéger l'environnement des conséquences d'une fermeture de l'usine d'équarrissage, conséquences découlant notamment d'une absence d'alternative à court terme pour assurer la gestion et l'élimination d'un tel volume de VNC au Québec, de préserver la salubrité publique, mais également de permettre le respect de l'entente entre la Ville de Montréal et l'entreprise.

4- Proposition

Considérant les circonstances, il est nécessaire d'intervenir en vertu des articles 158 et 159 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Ainsi, il est proposé de publier le projet de décret joint au présent mémoire en vue de déclarer une zone d'intervention spéciale (ZIS) sur le territoire de la Ville de Montréal, et ce, afin de permettre la réalisation des travaux requis en vue d'éviter la fermeture de l'usine d'équarrissage et les enjeux environnementaux graves causés par les problèmes de gestion et d'élimination des VNC qui découleraient d'une telle fermeture.

Une ZIS est une mesure temporaire qui décrit le territoire sur lequel y sont prévus des règlements qui se substituent à la réglementation locale et régionale d'aménagement et d'urbanisme. Cette mesure peut être utilisée par le gouvernement dans le but de résoudre un problème d'aménagement ou d'environnement dont l'urgence ou la gravité justifie une intervention. La procédure et les étapes à suivre pour la mise en place d'une ZIS sont encadrées par la LAU. À compter de l'entrée en vigueur du décret, la réglementation qui y est prévue s'applique à l'intérieur du périmètre d'application, malgré toute autre disposition de la LAU.

Une ZIS est adoptée par un décret qui doit comprendre :

- Une description du périmètre d'application;
- Un énoncé des objectifs poursuivis;
- La réglementation d'aménagement et d'urbanisme applicable à l'intérieur du périmètre;
- La désignation de l'autorité responsable de l'administration de la réglementation;
- Les modalités de modification, de révision ou d'abrogation de la réglementation.

En vertu de l'article 161 de la LAU, le décret ne peut être adopté que si un projet de décret a été préalablement publié, aux fins de consultation, à la *Gazette officielle du Québec* et notifié à chaque organisme compétent ou municipalité concernée par le projet. La publication dans la *Gazette officielle du Québec* serait prévue au 20 mars 2024. De plus, en vertu de l'article 163, le ministre ou son représentant doit, avant l'adoption du décret, procéder à une consultation publique sur le contenu du projet de décret. Après la diffusion du projet de décret, une publication, dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité concernée, d'un avis annonçant la date, l'heure et le lieu de la consultation publique sera diffusée. La consultation publique sera lancée au minimum 15 jours après la publication de l'avis qui l'annonce. À la suite de cette consultation, les recommandations seraient considérées et le décret sera pris par le Conseil des ministres et entrera en vigueur.

Les objectifs de la ZIS sont les suivants :

1. Préserver la salubrité publique des conséquences de la fermeture de l'usine d'équarrissage situé sur le territoire de l'arrondissement Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles de la ville de Montréal tout en favorisant la cohabitation des usages et en permettant sans délai la réalisation de certains aménagements et installations nécessaires à la mise à la conformité de l'usine à la réglementation environnementale applicable, notamment, le Règlement numéro 2001-10 sur les rejets à l'atmosphère et sur la délégation de son application et le Règlement numéro 2008-47 sur l'assainissement des eaux de la Communauté métropolitaine de Montréal;
2. Éviter un grave problème de gestion et d'élimination des viandes non comestibles au Québec.

La ZIS permettrait de baliser les agrandissements, démolitions, constructions et aménagements pour la réalisation des travaux nécessaires à la mise aux normes environnementales prévues aux divers règlements de la CMM et de l'arrondissement.

4.1 Respect du Règlement numéro 2022-99 et 2022-100 modifiant le Règlement numéro 2001-10 de la CMM sur les rejets à l'atmosphère et la délégation de son application

Afin d'assurer la réalisation des travaux nécessaires pour respecter la réglementation sur les rejets à l'atmosphère, diverses dispositions sont prévues à la ZIS. Ces dispositions permettraient notamment :

- la construction d'un maximum de quatre bâtiments permettant d'abriter des camions et remorques, notamment ceux contenant les matières premières en attente de traitement. Ces bâtiments pourront être construits sous la forme de dômes;
- la démolition du garage de maintenance actuel et du bâtiment Acier Mont-Royal pour permettre la construction d'un nouveau garage de maintenance sur le lot où se trouve Acier Mont-Royal;
- l'autorisation d'agrandissement de la superficie de plancher des bâtiments principaux, soit un bâtiment aux fins de l'usage principal industriel « matières animales (traitement en vue d'extraction de corps gras, huiles, gélatines et autres produits) » et un bâtiment aux fins de l'usage principal « bureau », ne pouvant excéder 1000 m² pour un bâtiment et 1200 m² pour les deux bâtiments;
 - Ces agrandissements permettraient de réaliser des travaux dans l'usine pour accélérer la vitesse de traitement de la matière et ainsi diminuer le temps d'attente des camions, améliorer la qualité de la matière traitée et par le fait même diminuer les émissions d'odeurs. Ces agrandissements permettraient également l'ajout d'une unité de traitement de l'air plus performante pour réduire les émissions d'odeurs.

4.2 Respect du Règlement numéro 2008-47 sur l'assainissement des eaux

Afin que l'entreprise respecte le Règlement 2008-47, la construction d'une unité de traitement des eaux usées (UTE) permettant de traiter l'azote ammoniacal est nécessaire. Les dispositions prévues à la ZIS permettraient :

- la construction d'un bâtiment complémentaire uniquement aux fins de l'occupation par une usine de traitement des eaux, ainsi que la réalisation des ouvrages et des équipements afférents à cette usine;
- la démolition du bureau administratif.

4.3 Favoriser une bonne cohabitation avec les citoyens et préserver l'environnement

Afin de favoriser une meilleure cohabitation avec les citoyens et de préserver l'environnement, certaines dispositions seraient prévues à la ZIS pour permettre divers aménagements tels que :

- l'installation et l'utilisation d'une balance pour camions afin de permettre l'accès des matières premières animales par la 7^e rue;
 - Ceci permettrait de déplacer l'entrée principale pour les camions sur une rue moins achalandée et de rendre les camions contenant la matière animale moins visibles pour les citoyens.
- des aménagements paysagers incluant :
 - remplacer par une superficie équivalente ou supérieure les aménagements paysagers retirés dans le cadre des travaux par un nouvel aménagement paysager;
 - remplacer par un conifère ou un feuillu tout arbre abattu;
 - aménagement d'un écran tampon sur les emplacements spécifiés en annexe de la ZIS;
 - aménager avec des espaces verts toute cour d'un bâtiment.

La Ville de Montréal serait l'autorité responsable de l'administration de la réglementation prévue par le présent projet de décret. Il est également précisé au sein du projet de décret que toute disposition réglementaire de la municipalité non incompatible avec le présent projet de décret demeure applicable. La réglementation prévue par le projet de décret cesserait d'avoir effet le 1^{er} juillet 2027.

Enfin, conformément au deuxième alinéa de l'article 267 de la LAU, la ministre des Affaires municipales a autorisé le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation à exercer les pouvoirs et à remplir les devoirs et fonctions qui lui appartiennent en vertu des articles 158 à 165 de cette loi pour la déclaration d'une ZIS afin de permettre l'aménagement et la poursuite de l'exploitation d'une usine d'équarrissage sur certains lots situés sur le territoire de la ville de Montréal.

5- Autres options

Deux processus de modification réglementaire ont été étudiés pour permettre la réalisation des travaux qui dérogent aux règlements d'urbanisme de la Ville de Montréal. La première option, le projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) avait une durée de processus normal de 3 à 6 mois, nécessitait à la fois la participation des membres du conseil d'arrondissement et une consultation publique et pouvait être assujéti au processus référendaire.

La deuxième option consistait à l'application de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal qui stipule que le Conseil de ville peut, par règlement, permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet relatif à de grandes infrastructures, dont notamment un établissement d'assainissement, de filtration ou d'épuration des eaux. Ce processus, d'une durée de 5 à 12 mois, excluait l'obligation du processus d'approbation référendaire et était mené par le Conseil municipal de la Ville de Montréal.

Ces options n'ont pas été retenues notamment en raison des délais requis pour leur mise en œuvre.

L'option des méthodes alternatives de disposition de VNC provenant d'abattoirs a également été évaluée. En plus des enjeux de salubrité publique et d'environnement liés à ces méthodes, d'autres points importants ont été soulevés et permettent de conclure que l'équarrissage demeure la meilleure méthode de disposition. Tout d'abord, le compostage ou la biométhanisation de VNC au Québec nécessitent une autorisation ministérielle du MAPAQ et du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les Changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCF) ainsi qu'un projet pilote préalable, ce qui engendre des délais importants dans la mise en œuvre de ces alternatives, sans compter les enjeux environnementaux encore peu connus liés à ces méthodes. De plus, le compostage est principalement adapté à l'échelle de l'exploitation agricole ou à de petites infrastructures d'abattage et de transformation, en raison de l'espace nécessaire pour laisser le temps aux VNC de se composter. Le volume qui est actuellement traité chez Sanimax nécessiterait des superficies importantes. Pour ce qui est de la biométhanisation, la construction et la mise en opération de ces infrastructures nécessitent des investissements et des délais importants. L'utilisation d'usines de biométhanisation actuellement en fonction comporte également un risque, puisque cette méthode est peu adaptable à des variations de composition des intrants de matières organiques. Un arrivage soudain de grandes quantités de VNC pourrait perturber les opérations des sites en activité. L'incinération est également peu applicable au type de matière traitée en raison de son contenu élevé en eau, soit plus de 50 %. Finalement, l'enfouissement dans des lieux d'enfouissement technique (LET) entre en contradiction directe avec les objectifs de la Stratégie de valorisation des matières organiques du gouvernement du Québec qui visent à détourner les matières organiques des sites d'enfouissement, et n'est pas réaliste en raison du volume important de matière à disposer et de la saturation actuelle des LET.

6- Évaluation intégrée des incidences

La mise en place d'une ZIS, en assurant la poursuite des activités d'équarrissage de l'usine de Montréal, s'inscrirait dans le cadre d'une approche préventive afin d'éviter à court et à moyen termes une crise environnementale et sanitaire d'importance qui entraînerait des répercussions sociales, politiques et économiques sur plusieurs régions du Québec.

Avec le maintien des activités de l'usine, plusieurs intervenants de la chaîne d'approvisionnement et de la transformation alimentaire tels des abattoirs, des usines de transformation, des restaurateurs, des boucheries et épiceries pourraient poursuivre leurs activités sans avoir à élaborer de solutions de rechange plus néfastes pour l'environnement, mais également plus coûteuses et risquées.

La déclaration d'une ZIS comporterait, à terme, des incidences positives sur l'environnement et la qualité de l'air sur le territoire identifié sans compter qu'elle permettrait de préserver la salubrité publique des conséquences de la fermeture de l'usine d'équarrissage.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

La Ville de Montréal, Sanimax et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) ont été consultés pour la mise en place d'une ZIS. Les discussions en lien avec ce processus ont débuté après avoir établi que la réalisation des options de modifications réglementaires au zonage par la Ville de Montréal comportait des délais trop longs et entretenait le risque des problèmes environnementaux et de santé publique découlant d'une fermeture de l'usine d'équarrissage. Sanimax et la Ville de Montréal ont été consultés sur le projet de décret produit afin de prendre en compte leurs suggestions et commentaires et s'assurer que les documents correspondent aux besoins des deux parties.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La Ville de Montréal serait responsable de l'administration de la réglementation prévue par le projet de décret.

Cette réglementation pourrait être modifiée ou abrogée par arrêté du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation publié à la *Gazette officielle du Québec*.

9- Implications financières

La solution proposée ne comporte aucun impact budgétaire pour le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

10- Analyse comparative

Au cours des dernières années, le gouvernement a eu recours à la ZIS prévue à la LAU afin de résoudre certains problèmes d'aménagement ou d'environnement, dont l'urgence ou la gravité justifiaient une intervention.

À la suite des inondations survenues dans plusieurs régions du Québec au printemps 2019, le gouvernement a publié un décret en juillet 2019 concernant la déclaration d'une ZIS afin de favoriser une meilleure gestion des zones inondables. Cette ZIS établit, entre autres, des règles claires quant à la construction et la réalisation de travaux sur un bâtiment affecté par une inondation au printemps 2019 dans le but d'assurer la sécurité des personnes et des biens et de favoriser une gestion rigoureuse des zones inondables.

Le lieu d'enfouissement technique (LET) de Saint-Nicéphore, dans la Ville de Drummondville, allait atteindre sa capacité maximale autorisée en septembre 2021. La réglementation de zonage de la Ville de Drummondville ne permettait pas l'exploitation d'un LET sur certains lots dans le périmètre du projet visé. Face à l'impossibilité d'acheminer l'ensemble des matières résiduelles vers d'autres LET et les possibles enjeux de salubrité publique et environnementaux, un décret a été adopté et les activités du LET de Saint-Nicéphore se sont poursuivies.

Ministre de l'Agriculture,
des Pêcheries et de l'Alimentation,

ANDRÉ LAMONTAGNE