



Projet de loi n° 132

Loi concernant la conservation des
milieux humides et hydriques

**Consultations particulières et auditions
publiques sur le projet de loi n° 132**

**Mémoire présenté par la Ville de Laval à la
Commission des transports et de
l'environnement
de l'Assemblée nationale du Québec**

15 mai 2017

SOMMAIRE

Par la présente, la Ville de Laval transmet son avis concernant le projet de loi n° 132, qui vise à offrir une meilleure protection des milieux humides et hydriques. Bien qu'elle salue la volonté d'action du gouvernement, la Ville de Laval recommande de surseoir à l'adoption du projet de loi. En effet, en raison de ses trop nombreuses imprécisions et du fait qu'il ne tient pas suffisamment compte de la réalité des municipalités, ce projet de loi, une fois adopté, risque d'avoir des conséquences indésirables sur la protection des milieux humides et hydriques.

La Ville de Laval propose un certain nombre d'amendements au projet de loi n° 132. Ces derniers peuvent être regroupés en quatre axes :

1. Reconnaître les mesures prises et les actions entreprises par les municipalités en vue d'assurer la conservation et la mise en valeur des milieux humides et hydriques;
2. Conférer aux municipalités des pouvoirs habilitants clairs pour assurer la conservation de ces milieux;
3. Encadrer la gestion des mesures de compensation des milieux humides et hydriques sur le territoire d'une municipalité ;
4. Établir des définitions claires et opérationnelles.

Parmi les amendements proposés, la Ville de Laval tient à souligner l'importance de :

- Confier aux seules municipalités régionales de comté (MRC) la responsabilité de l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques (recommandation 1);
- Exempter les communautés métropolitaines de l'obligation d'adopter des règlements intérimaires et laisser cette responsabilité aux MRC (recommandation 2);
- Confirmer la capacité d'une municipalité de régir ou de restreindre le déblai ou remblai en raison de la proximité d'un milieu humide et hydrique (recommandation 5);
- Tenir compte de la planification et des règlements municipaux lors de la prise de décision du ministre en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) (recommandation 6).

Également, elle souhaite signaler qu'il lui apparaît essentiel :

- Que soit instauré un mécanisme de répartition géographique des mesures de compensation pour la perte de milieux humides (recommandation 9);
- Que seules les MRC puissent se faire déléguer la gestion d'un programme favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques (recommandation 10);
- De revoir les contributions financières et les programmes (recommandation 11).

Enfin, la Ville de Laval est d'avis que le législateur devra apporter des définitions plus précises sur la notion de « milieu humide et hydrique » (recommandation 13) et qu'il devra également clarifier l'objectif « d'aucune perte nette » afin que celui-ci ait une réelle portée (recommandation 14).

La liste complète des recommandations de la Ville de Laval dans le cadre des présentes consultations se trouve dans le corps du mémoire.

APPRÉCIATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI N° 132

La Ville de Laval transmet ici son avis concernant le projet de loi n° 132 qui vise à offrir une meilleure protection des milieux humides et hydriques. La Ville de Laval appuie l'objectif de clarifier les règles applicables en matière de protection des milieux humides et de mettre fin au flou qui perdure dans ce domaine depuis de nombreuses années. Toutefois, compte tenu des nombreux éléments qui doivent être précisés ou modifiés pour rendre ce nouveau cadre fonctionnel, la Ville de Laval recommande de surseoir à l'adoption du projet de loi. En effet, celui-ci ne tient pas suffisamment compte de la réalité des municipalités. Adopté dans sa forme actuelle, le projet de loi entraînerait trop d'imprécisions et s'avérerait, pour l'instant, contre-productif pour la protection des milieux humides et hydriques.

PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS

La Ville de Laval souhaite proposer un certain nombre d'amendements au projet de loi n° 132. Ces derniers peuvent être regroupés en quatre axes :

- A. Reconnaître les actions prises par les municipalités en vue d'assurer la conservation et la mise en valeur des milieux humides et hydriques;
- B. Conférer aux municipalités des pouvoirs habilitants clairs pour assurer la conservation de ces milieux;
- C. Encadrer la gestion des mesures de compensation des milieux humides et hydriques sur le territoire d'une municipalité;
- D. Établir des définitions claires et opérationnelles.

A. Reconnaître les actions prises par les municipalités en vue d'assurer la conservation et la mise en valeur des milieux humides et hydriques

De nombreuses municipalités ont déjà entamé une réflexion sur la manière dont elles peuvent assurer la conservation et la mise en valeur des milieux humides et hydriques sur leur territoire. Le législateur devrait ainsi tenir compte de ce travail dans le projet de loi. À cet égard, la Ville de Laval souhaite proposer quatre pistes d'amendements :

- 1. Confier aux seules municipalités régionales de comté (MRC) la responsabilité de l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques;
- 2. Les MRC devraient être seules tenues d'adopter un règlement de contrôle intérimaire;
- 3. Apporter des précisions quant au contenu des études portant sur les milieux humides et hydriques et quant à leur période de validité;
- 4. Proposer l'ajout d'une aide financière pour les MRC afin de couvrir les frais liés à leurs nouvelles responsabilités.

A-1 Confier aux seules MRC la responsabilité de l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques

L'article 8 du projet de loi n° 132 oblige une communauté métropolitaine à élaborer et à mettre en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques sur son territoire¹. L'article prévoit que les communautés métropolitaines peuvent déléguer ce pouvoir à une municipalité comprise dans son territoire.

La Ville de Laval est d'avis qu'il est essentiel que les plans régionaux des milieux humides et hydriques soient élaborés par les MRC et que les communautés métropolitaines devraient plutôt offrir des orientations générales dont les MRC pourront tenir compte.

Qui plus est, cette façon de faire s'inscrit parfaitement dans la planification actuelle du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, puisque le plan métropolitain d'aménagement et de développement inclut déjà l'obligation d'identifier les milieux humides dans chacun des schémas des MRC et d'élaborer un plan de conservation des milieux humides. Mentionnons également que la Ville de Laval prépare actuellement un plan de conservation des milieux humides², et ce, à la demande du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), dans le cadre du processus de révision du schéma d'aménagement et de développement.

Recommandation 1

L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection :

- a. désigne les MRC, y compris celles faisant partie d'une communauté métropolitaine, comme étant seules responsables de l'élaboration d'un plan régional des milieux humides et hydriques sur leur territoire.

A-2 Les MRC devraient être seules tenues d'adopter un règlement de contrôle intérimaire

L'article 8 du projet de loi n° 132 prévoit également que les communautés métropolitaines doivent adopter un règlement de contrôle intérimaire selon les règles prévues par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme³ pour la période précédant l'entrée en vigueur de son plan métropolitain modifié⁴. Il en est de même pour les MRC.

La Ville de Laval est d'avis que seules les MRC devraient être tenues d'adopter un règlement de contrôle intérimaire, comme c'est actuellement le cas pour les bois et corridors d'intérêt métropolitain identifiés au plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal. En

¹ L'article 8 remplace l'article 15 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection c. C-6.2. Notons que l'article 1 du projet de loi n° 132 change le nom de cette loi par Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés. Par souci de clarté, nous ferons uniquement référence au nom actuel de la loi dans ce document.

² Conformément au plan métropolitain d'aménagement et de développement adopté par la Communauté métropolitaine de Montréal.

³ RLRQ, c. A-19.1.

⁴ L'article 8 ajoute l'article 15.5 à la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection c. C-6.2.

effet, compte tenu du fait que l'article 64 de la LAU n'oblige pas les communautés métropolitaines à adopter de tels règlements et que ce sont plutôt les municipalités qui délivrent des permis pour des demandes concernant, notamment, des nouvelles utilisations du sol, des nouvelles constructions ou des opérations cadastrales pendant le processus de modification ou de révision d'un plan métropolitain ou d'un schéma d'aménagement et de développement, il est tout naturel que cette obligation incombe aux MRC. En contrepartie, les communautés métropolitaines pourraient adopter un guide réglementaire en faveur des municipalités comprises dans leur territoire afin de les guider dans la rédaction de ce règlement de contrôle intérimaire. Une telle modification permettrait davantage de flexibilité et une meilleure prise en compte des particularités de chacune des MRC.

La Ville de Laval est également d'avis que le règlement de contrôle intérimaire ne devrait s'appliquer qu'aux milieux humides et hydriques présentant une grande superficie (par exemple, 5 hectares) ou ayant des caractéristiques biophysiques notables.

Enfin, la Ville de Laval propose que les règlements de contrôle intérimaire prévoient des exceptions d'applications additionnelles, notamment pour des projets à des fins municipales ou publiques, qui toucheraient une portion de milieux humides ou hydriques. Par exemple, pour des travaux visant à corriger un problème hydraulique ou d'érosion, pour la réfection de conduites et d'ouvrage existants, pour l'implantation d'ouvrages de rétention majeurs en vue du contrôle des surverses ou pour l'implantation de projets d'infrastructures municipales structurantes.

Recommandation 2

L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15.5 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection :

- a. impose l'obligation d'adopter un règlement de contrôle intérimaire seulement aux MRC;
- b. limite l'application du règlement de contrôle intérimaire aux milieux humides et hydriques présentant une grande superficie (par exemple, 5 hectares) ou ayant des caractéristiques biophysiques notables;
- c. prévoit des exceptions d'application du règlement de contrôle intérimaire additionnelles à celles prévues à l'article 62 de la LAU, notamment, pour des travaux à des fins municipales ou publiques devant être effectués dans un milieu humide ou hydrique.

A-3 Apporter des précisions quant au contenu des études portant sur les milieux humides et hydriques et quant à leur période de validité

L'article 24 du projet de loi n° 132 énonce les caractéristiques minimales d'une demande d'autorisation pour certains travaux dans des milieux humides ou hydriques⁵.

La Ville de Laval souhaite que certaines précisions soient apportées à cet article afin d'assurer la qualité des études qui seront effectuées. À cet égard, il lui apparaît nécessaire que la période de l'année où un inventaire peut être réalisé soit identifiée et que la loi définisse le nombre d'années pendant lesquelles une étude sera valide.

⁵ L'article 24 ajoute l'article 46.0.2 à la Loi sur la qualité de l'environnement c. Q-2.

Enfin, la Ville de Laval estime qu'il sera difficile pour les initiateurs de projet de répondre à l'obligation de démontrer qu'il n'y a pas d'autres espaces disponibles sur le territoire de la MRC pour réaliser le projet. Cet exercice devrait être réalisé dans le cadre de l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques afin d'identifier d'entrée de jeu les milieux d'intérêts qui ne peuvent être détruits et ceux qui peuvent faire l'objet d'une autorisation du ministre en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)⁶.

Recommandation 3

1. L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement :
 - a. précise la période de l'année où un inventaire peut être réalisé;
 - b. prévoit le nombre maximum d'années entre la réalisation des inventaires « terrains » et une demande d'autorisation;
 - c. inclue une évaluation de la perte occasionnée par un projet quant à l'objectif d'aucune perte nette.
2. La Ville de Laval recommande la suppression du paragraphe 2° de l'alinéa 1 de l'article 46.0.2.
3. L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15.2 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection prévoit l'identification, dans le plan régional, des milieux d'intérêts qui ne peuvent être détruits et de ceux qui peuvent faire l'objet d'une autorisation du ministre en vertu de la LQE.

A-4 Proposer l'ajout d'une aide financière pour les MRC afin de couvrir les frais liés à leurs nouvelles responsabilités

L'article 8 du projet de loi n° 132 prévoit ce que devront contenir les plans régionaux des milieux humides et hydriques⁷. L'acquisition et l'analyse de nombreuses données seront nécessaires afin de remplir les obligations prévues par cet article.

Selon la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités, le gouvernement s'engage à évaluer les impacts de tout nouveau projet de loi, à les mesurer et à les compenser financièrement. Cet exercice n'a pas été réalisé dans le projet de loi n° 132.

Recommandation 4

Le projet de loi n° 132 devrait être modifié afin de prévoir l'octroi d'une aide financière aux MRC pour l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques.

B. Conférer aux municipalités des pouvoirs habilitants clairs pour assurer la conservation de ces milieux

Les municipalités ont un rôle primordial à jouer pour assurer la conservation des milieux humides et hydriques sur leur territoire. Toutefois, pour qu'elles puissent accomplir ce rôle convenablement, elles doivent se faire déléguer des pouvoirs habilitants clairs par le législateur. Dans cette optique, la Ville de Laval souhaite proposer quatre amendements :

⁶ RLRQ, c. Q-25.

⁷ *Ibid.*

1. Confirmer le pouvoir habilitant d'une municipalité de régir ou de restreindre les travaux de déblai ou de remblai en raison de la proximité d'un milieu humide et hydrique;
2. Tenir compte de la planification et des règlements municipaux lors de la prise de décision du ministre en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE);
3. Réévaluer le délai de validité d'une autorisation.
4. Proposer un processus de révision des plans régionaux aux cinq (5) ans.

B-1 Confirmer le pouvoir habilitant d'une municipalité de régir ou de restreindre les travaux de déblai ou de remblai en raison de la proximité d'un milieu humide

L'article 30 du projet de loi n° 132 modifie le paragraphe 16 du 2^e alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)⁸. Les modifications apportées prévoient dorénavant qu'une municipalité pourra, dans son règlement de zonage, régir ou prohiber tous les usages du sol, les constructions ou les ouvrages, en raison, entre autres, de la proximité de milieux humides et hydriques.

Étant donné les jugements contradictoires sur l'inclusion des travaux de remblais et de déblais dans la notion d'« ouvrage » et la possibilité pour une municipalité de régir ou de restreindre ces travaux par **zone** selon la LAU, la Ville de Laval suggère d'apporter une modification afin de clairement prévoir le pouvoir d'une municipalité de régir ou de restreindre les travaux de déblai ou de remblai en raison de la proximité d'un milieu humide et hydrique. Sans ce pouvoir habilitant, les municipalités risquent de ne pas pouvoir exercer convenablement leur rôle en matière d'aménagement du territoire et de protection des milieux humides.

Recommandation 5

L'article 30 du projet de loi n° 132 devrait être modifié afin que l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme précise le pouvoir habilitant des municipalités de régir, dans un règlement, les travaux de déblai et de remblai en raison de la proximité de milieux humides et hydriques et de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de protection de l'environnement.

B-2 Tenir compte de la planification et des règlements municipaux lors de la prise de décision du ministre en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives, notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert⁹, les initiateurs de projet n'ont plus à obtenir d'attestation de conformité aux règlements municipaux avant d'obtenir une autorisation (CA22) en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Pourtant, il est important que la décision du ministre soit cohérente et tienne compte de la planification du territoire visé, de la réglementation municipale applicable, ainsi que des plans régionaux des milieux humides et hydriques.

⁸ L'article 30 du projet de loi 132 modifie l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme c. A-19.1, et plus précisément le paragraphe 16 du 2^e alinéa.

⁹ 2017, chapitre 4.

De plus, la Ville de Laval considère qu'un projet qui ne respecte pas le plan régional devrait être un motif de refus du ministre prévu à l'article 24 du projet de loi n° 132¹⁰. L'article 24 du projet de loi énonce que le ministre prend en considération les éléments contenus au plan régional des milieux humides et hydriques pour l'analyse d'un projet sur la qualité de l'environnement, mais ce même article ne précise pas que le non-respect, par un demandeur, d'un plan régional des milieux humides constitue un motif de refus d'une autorisation. Intégrer ce dernier motif permettra de prévenir d'éventuels recours juridiques.

Recommandation 6

1. L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement réintroduise la nécessité qu'une attestation de conformité aux règlements municipaux soit déposée dans le cadre d'une demande de CA22.
2. L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement comprenne l'alinéa suivant :
 - 5° S'il est d'avis que le projet ne respecte pas le Plan régional de conservation des milieux humides et hydriques.

B-3 Réévaluer le délai de validité d'une autorisation

L'article 24 du projet de loi n° 132 précise le délai dont dispose le titulaire d'une autorisation pour débiter les travaux avant que celle-ci n'arrive à échéance¹¹. Le législateur prévoit actuellement deux ans à compter de la délivrance de l'autorisation. Toutefois, le ministre peut maintenir l'autorisation en vigueur sur demande de l'initiateur de projet.

Bien qu'en faveur de l'instauration d'un délai, la Ville de Laval propose que celui-ci soit réévalué afin de tenir compte de la réalité des municipalités et du temps nécessaire pour délivrer les permis sans pression induite. Le législateur devrait ainsi prendre en considération que le régime d'autorisation qu'il instaure est distinct du processus de délivrance des permis municipaux que doivent nécessairement obtenir les promoteurs.

De plus, l'article 24 ne définit pas le moment à partir duquel une « activité concernée » débute. Des précisions doivent être apportées pour connaître le point de départ de ces activités. Le législateur pourrait, par exemple, déterminer que c'est à partir de la délivrance de tous permis municipaux requis ou de la date du début des travaux.

Enfin, la Ville de Laval soutient que le maintien en vigueur d'une autorisation devrait être régi par des normes claires afin d'éviter la prise de décisions contradictoires.

Recommandation 7

- L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.8 de la Loi sur la qualité de l'environnement :
- a) réévalue le délai de validité d'une autorisation ;
 - b) précise la notion d' « activité concernée » quant au moment où elle est présumée avoir débuté;

¹⁰ L'article 24 ajoute l'article 46.0.2 à la Loi sur la qualité de l'environnement c. Q-2.

¹¹ L'article 24 ajoute l'article 46.0.8 à la Loi sur la qualité de l'environnement c. Q-2.

c) fixe, par règlement, les conditions permettant de maintenir en vigueur une autorisation.

B-4 Proposer un processus de révision des plans régionaux tous les cinq ans

L'article 8 du projet de loi n° 132 instaure un mécanisme de révision des plans régionaux des milieux humides et hydriques tous les dix ans¹².

La Ville de Laval est d'avis qu'en raison de la nature dynamique des milieux humides et hydriques, une mise à jour des plans régionaux devrait plutôt se faire au cinq ans.

Recommandation 8

L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15.7 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection instaure un mécanisme de révision à tous les **cinq ans** plutôt qu'à tous les dix ans.

C. Encadrer la gestion des mesures de compensation des milieux humides et hydriques

Les mesures de compensation sont essentielles à l'atteinte de l'objectif « d'aucune perte nette » de milieux humides et hydriques. Afin d'instaurer un mécanisme qui permettra de répondre à cet objectif, la Ville de Laval propose cinq amendements au projet de loi n° 132 :

1. Instaurer un mécanisme de répartition géographique des mesures de compensation pour la perte de milieux humides;
2. Déléguer seulement aux MRC la gestion des programmes favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques;
3. Revoir les contributions financières et les programmes;
4. Permettre les travaux d'entretien ou d'aménagement d'ouvrages utilisés à des fins de mise en valeur dans les milieux humides et hydriques désignés en vertu de la Loi sur le patrimoine naturel;
5. Prévoir le régime de propriété des nouveaux milieux conservés, restaurés ou créés à titre de compensation environnementale.

C-1 Instaurer un mécanisme de répartition géographique des mesures de compensations pour la perte de milieux humides

L'article 24 du projet de loi n° 132 précise les modalités de compensation en cas de perte ou d'atteinte aux milieux humides et hydriques qui peuvent être imposées aux initiateurs de projet en échange d'une autorisation¹³. Cette compensation peut prendre la forme d'une contribution financière ou d'exécution de travaux visant la restauration ou la création de milieux humides et hydriques. L'article 8, quant à lui, décrit le programme permettant de restaurer et de créer des milieux humides ou hydriques qui devrait être financé

¹² L'article 8 ajoute l'article 15.7 à la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* c. C-6.2.

¹³ L'article 24 ajoute l'article 46.0.4 à la *Loi sur la qualité de l'environnement* c. Q-2.

par les contributions financières versées à titre de compensation pour la perte de milieux humides ou hydriques.

Le projet de loi n° 132 est toutefois silencieux en ce qui concerne la répartition géographique des mesures compensatoires, que ce soit par l'entremise d'un programme alimenté par des compensations financières ou par l'exécution de travaux par un initiateur de projet pour la perte d'un milieu. L'inquiétude de la Ville de Laval est que les travaux de restauration ou de création de milieux humides et hydriques soient effectués à l'extérieur du territoire où la perte a eu lieu et par le fait même, réduisent considérablement le nombre de milieux humides au sein de certaines MRC. Une autre inquiétude vise la destruction de milieux humides et hydriques en zone blanche, mais restaurés ou créés en zone verte.

La Ville de Laval souhaite donc qu'un mécanisme de répartition géographique soit inclus dans le projet de loi de façon à ce que les mesures de compensation soient en priorité effectuées dans le territoire des MRC où l'atteinte a eu lieu. Dans les cas où la compensation ne peut se faire qu'à l'extérieur du territoire de la MRC visée par l'atteinte, il est essentiel pour la Ville de Laval que les MRC puissent, par entente, décider du lieu où cette compensation sera effectuée ainsi que les modalités afférentes.

Un tel mécanisme de répartition géographique doit s'appliquer tant aux travaux remplaçant une contribution financière qu'à ceux financés par le nouveau programme visant la restauration et la création de milieux humides et hydriques. Les fonds de ce programme devraient être attribués proportionnellement à la perte des milieux humides de chaque MRC.

Recommandation 9

L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement :

- précise que les travaux visant la restauration ou la création de milieux humides et hydriques en guise de compensation soient effectués en priorité sur le territoire de la MRC;
- précise que les modalités de transfert des mesures de compensation devant être effectuées en dehors du territoire de la MRC seront déterminées par entente entre MRC;
- précise que les travaux visant la restauration ou la création de milieux humides et hydriques en guise de compensation soient effectués dans le périmètre urbain si le milieu atteint est situé dans ce périmètre, et, inversement, dans la zone agricole si le milieu atteint y est situé;
- permette à la MRC visée de choisir l'emplacement, sur son territoire, de l'exécution de travaux pour la création ou la restauration d'un milieu humide par un demandeur, notamment en les identifiant dans le plan régional de conservation des milieux humides et hydriques.

C-2 Déléguer seulement aux MRC la gestion des programmes favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques

L'article 8 du projet de loi n° 132 prévoit que le ministre peut déléguer en totalité ou en partie la gestion d'un programme favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques, notamment, à une communauté métropolitaine, à une personne morale ou à un organisme. La Ville de Laval est d'avis que la gestion de ces programmes par le ministre ne devrait être déléguée qu'aux MRC, étant donné qu'elles connaissent mieux les besoins de leur territoire. Par surcroît, la décision de la délégation de la gestion d'un programme à une municipalité locale ou à un organisme devrait revenir aux MRC, et non au ministre.

Recommandation 10

L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15.11 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection précise que :

- seules les MRC pourront se faire déléguer par le ministre la gestion d'un programme favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques;
- les MRC peuvent subdéléguer la gestion de ce programme à une municipalité locale ou un organisme sans but lucratif.

C-3 Revoir les contributions financières et les programmes

Les programmes de restauration et de création de milieux humides ou hydriques devront englober l'ensemble des coûts nécessaires pour permettre la création ou la restauration des milieux humides et hydriques (par exemple, le coût d'acquisition incluant les taxes foncières dont sont privées les municipalités, le coût de planification des travaux de restauration/création, les coûts d'entretien et de gestion, etc.). De plus, il serait avantageux que ces programmes servent également à la conservation et la restauration d'autres types de milieux naturels, tels que les bois et les friches, et ce, afin de former des mosaïques diversifiées de milieux naturels.

De plus, la Ville de Laval a certaines inquiétudes concernant la méthode de calcul d'une contribution financière prévue à l'annexe 1 du projet de loi. Cette méthode ne tient pas compte de la valeur écologique du milieu perdu ni du coût réel des mesures de restauration ou de création qui permettront de retrouver la valeur écologique perdue.

Aussi, cette méthode ne prend pas en considération la jurisprudence récente des différents tribunaux judiciaires sur la valeur réelle attribuée aux milieux humides et hydriques. En effet, plusieurs jugements attribuent une valeur réelle « nulle » à ces milieux. Selon la Loi sur la fiscalité municipale¹⁴, c'est la valeur réelle qui est portée au rôle d'évaluation foncière. L'annexe 1 devrait prévoir une autre valeur dans l'éventualité où l'unité d'évaluation foncière comporte une valeur réelle « nulle ». De plus, dans le cas où la valeur réelle d'un milieu humide ou hydrique aurait une valeur autre que nulle au rôle foncier, il y aurait lieu de préciser la nature de la valeur à utiliser. S'agit-il de la valeur inscrite au rôle foncier ou de la valeur uniformisée?

Recommandation 11

Revoir la méthode de calcul de la contribution financière exigée pour la perte d'un milieu afin que cette contribution :

- permette la restauration ou la création d'un milieu humide ou hydrique de valeur écologique équivalente au milieu perdu;
- comprenne tous les coûts reliés à la restauration ou à la création d'un milieu humide ou hydrique, notamment, les coûts de planification, de réalisation, de suivi et de gestion.

Le programme devrait également permettre la conservation et la restauration de milieux terrestres afin de former des mosaïques diversifiées de milieux naturels.

¹⁴ RLRQ, c. F-2.1

C-4 Permettre les travaux d'entretien ou d'aménagement d'ouvrages utilisés à des fins de mise en valeur dans les milieux humides et hydriques désignés en vertu de la Loi sur le patrimoine naturel

L'article 41 du projet de loi n° 132 prévoit que les milieux humides et hydriques ayant fait l'objet d'une mesure de compensation en vertu de la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique avant la sanction du projet de loi n°132, ainsi que les milieux ayant fait l'objet de travaux pour remplacer le paiement d'une contribution financière en vertu du chapitre V du projet de loi n° 132, peuvent être désignés par le ministre¹⁵. Selon la lecture du 3^e alinéa de l'article 41, le ministre n'a pas à consulter les autorités municipales pour désigner un milieu visé par ces deux situations.

La Ville de Laval souhaite que les municipalités soient consultées avant que le ministre ne désigne un milieu humide et hydrique se trouvant sur un de leurs terrains¹⁶. De cette manière, le ministre pourra être mis au courant des réalités particulières propres à ces terrains et pourra tenir compte des intérêts des municipalités.

La Ville de Laval suggère que les travaux visant à entretenir les installations récréatives aménagées sur des milieux humides et hydriques et ayant été autorisés par le ministre soient exempts d'une nouvelle autorisation, vu que les travaux d'aménagement du sol seront dorénavant présumés incompatibles avec le maintien de l'état naturel des milieux humides et hydriques désignés.

Par ailleurs, étant donné l'importance de l'activité physique et du contact avec la nature pour le bien-être humain, il y aurait lieu de prévoir la possibilité d'aménager des installations récréatives extensives sur des terrains où se trouvent des milieux humides et hydriques désignés, si ces installations ont été autorisées en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Recommandation 12

L'article **41** du projet de loi n° 132 devrait être modifié afin de :

- supprimer du 2^e alinéa de l'article 41 la phrase suivante : « Les règles prévues à l'article 14 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, remplacé par l'article 17 de la présente loi, et à l'article 15 de cette loi ne s'appliquent pas à une telle désignation. »;
- soustraire de l'application du 3^e alinéa de l'article 13 et de l'article 14.1 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel¹⁷ l'aménagement et l'entretien d'installations récréatives dans les milieux humides et hydriques désignés en vertu de l'article 41 du projet de loi n° 132, si ces installations ont été autorisées conformément à l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

¹⁵ En vertu de l'article 13 de la loi sur la conservation du patrimoine naturel c. C-61.01.

¹⁶ La Ville de Laval est propriétaire de quelques immeubles sur lesquels se trouvent des milieux humides et hydriques ayant fait l'objet d'une mesure de compensation en vertu de la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide et hydrique. Sur ces immeubles se trouvent des aménagements récréatifs qui ont fait l'objet d'une autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement.

¹⁷ Modifiés respectivement par les articles 15 et 16 du projet de loi n° 132.

C- 5 Prévoir le régime de propriété des nouveaux milieux conservés, restaurés ou créés à titre de compensation environnementale

La Ville de Laval souhaite sensibiliser le législateur aux problèmes reliés à la propriété des milieux humides et hydriques conservés, restaurés ou créés. À maintes reprises, les propriétaires de ces milieux cessent de les entretenir, créant ainsi des nuisances, et cessent de payer les taxes municipales et scolaires afin que ces milieux soient vendus dans une vente pour taxes. Pour pallier ces problèmes, la Ville de Laval considère que la propriété de ces milieux devrait revenir aux municipalités ou à des organismes voués à leur protection et à leur conservation. Dans la mesure où une aide financière est prévue à long terme par le gouvernement, la Ville de Laval propose qu'un processus de transfert de propriété des milieux humides et hydriques conservés, restaurés ou créés soit prévu au projet de loi n° 132, en faveur des municipalités ou des organismes de conservation.

Recommandation 13

Prévoir au projet de loi n° 132 un processus de transfert de propriété des milieux humides et hydriques conservés, restaurés ou créés en faveur des municipalités ou des organismes de conservation. Par ailleurs, le projet de loi devrait prévoir une aide financière conséquente de la part du gouvernement.

D. Établir des définitions claires et opérationnelles

Des définitions claires et sans équivoque sont nécessaires pour éviter les difficultés d'application et d'interprétation. À l'inverse, des définitions imprécises risquent de rendre l'application de la loi imprévisible et entraîner un flou juridique. À cet égard, la Ville de Laval propose de préciser quatre éléments du projet de loi :

1. Préciser la définition juridique des milieux humides et hydriques;
2. Préciser la définition de l'«objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques»;
3. Établir un processus d'accréditation de professionnels pour réaliser les études de caractérisation des milieux humides et hydriques
4. Prévoir un délai de six mois pour rendre disponible le guide d'élaboration d'un plan régional.

D-1 Préciser la définition juridique des milieux humides et hydriques

L'article 24 du projet de loi n° 132 prévoit une définition des milieux humides et hydriques¹⁸. La Ville de Laval souhaite que cette définition soit davantage précisée afin d'éviter les difficultés d'application et d'interprétation. À cet égard, elle recommande d'exclure de cette définition les ouvrages visant la gestion des eaux, que ce soit à des fins publiques ou privées, s'ils sont toujours utilisés à la fin pour laquelle ils ont été aménagés. Cela comprend de nombreux ouvrages anthropiques qui nécessitent un entretien régulier, par exemple, les dispositifs de gestion des eaux d'une municipalité, ou encore les bassins de rétention, noues végétalisées et autres marais artificiels.

¹⁸ L'article 24 ajoute l'article 46.0.1 à la Loi sur la qualité de l'environnement c. Q-2.

La Ville de Laval propose également l'adoption d'un règlement d'application afin de déterminer sous quelles conditions des ouvrages anthropiques (par exemple, les étangs agricoles, les lacs artificiels ou les étangs de golf) doivent être considérés comme des milieux humides ou hydriques. Parmi ces conditions, on devrait retrouver la taille, le lien hydrique avec un cours d'eau et l'artificialisation du milieu. La Ville de Laval propose de collaborer avec le gouvernement dans la rédaction des définitions afin qu'elles soient claires, opérationnelles et précises.

Recommandation 14

1. L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement exclue de la définition de « milieux humides et hydriques » tout ouvrage visant la gestion des eaux s'il est toujours utilisé à la fin pour laquelle il a été aménagé.
2. L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.11 de la Loi sur la qualité de l'environnement prévoit l'élaboration et l'adoption d'un règlement d'application par le gouvernement afin de préciser les définitions de plusieurs ouvrages anthropiques, tels que les étangs d'irrigation agricole, les lacs artificiels et les étangs de golf.

D-2 Préciser la définition de l'« objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques »

L'article 8 du projet loi n° 132 énonce également que la communauté métropolitaine ou la municipalité doit respecter les orientations et les objectifs gouvernementaux lorsqu'elle élabore un plan régional des milieux humides et hydriques. Cela inclut, notamment, « l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques »¹⁹.

Bien que la Ville de Laval soit en accord avec le principe de « l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques », elle soutient que celui-ci doit être précisé pour avoir une portée réelle. Ce principe fait-il référence à la superficie totale des milieux humides ou hydriques, à la superficie de chacun des milieux humides et hydriques recensés ou encore à l'impact écologique rendu par ces milieux? La stratégie adoptée par les municipalités et le choix des mesures de compensation dépendront de la définition retenue. Il importe donc de préciser celle-ci.

Recommandation 15

L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15.3 à la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection définisse la notion d' « objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques ».

¹⁹ L'article 8 ajoute l'article 15.3 à la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection c. C-6.2.

D-3 Établir un processus d'accréditation de professionnels pour réaliser les études de caractérisation des milieux humides et hydriques

L'article 24 du projet loi n° 132 énonce le contenu minimal d'une demande d'autorisation pour effectuer des travaux dans des milieux humides ou hydriques²⁰. Cet article prévoit l'inclusion d'un grand nombre d'études afin que le ministre soit en mesure de prendre une décision éclairée.

La Ville de Laval soutient que ces études devraient être effectuées par des experts accrédités par le gouvernement, afin de s'assurer de leur compétence et d'une préservation adéquate des milieux naturels. Cela nécessite que le gouvernement mette en place un processus d'accréditation des professionnels pouvant réaliser les études de caractérisation des milieux humides et hydriques.

Recommandation 16

Le gouvernement devrait mettre en place un processus d'accréditation des professionnels pouvant réaliser les études de caractérisation des milieux humides et hydriques dans le projet de loi n° 132.

D-4 Prévoir un délai de six mois pour rendre disponible le guide d'élaboration d'un plan régional

La Ville de Laval soumet qu'un délai de six mois suivant la sanction de la loi devrait être imposé au ministre pour la parution du guide portant sur l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques. Un tel délai permettra aux MRC d'amorcer rapidement le plan régional des milieux humides et hydriques et de respecter le délai de cinq ans qui leur est imposé par l'article 39 du projet de loi.

Recommandation 17

L'article suivant devrait être ajouté aux dispositions transitoires du projet de loi n° 132 afin d'imposer une limite temporelle au dépôt du guide par le ministre. Celui-ci pourrait se lire comme suit :

- « Le ministre doit rendre disponible un guide portant sur l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques au plus tard le (indiquer ici la date qui suit de six mois celle de la sanction de la présente loi). »

CONCLUSION

Bien qu'elle souligne la volonté d'action du gouvernement, la Ville de Laval recommande de surseoir à l'adoption du projet de loi. En effet, considérant le nombre important de recommandations soulevées par la Ville de Laval en raison des trop nombreuses imprécisions du projet de loi, il apparaît hasardeux d'instaurer un cadre aussi imprécis. La Ville de Laval recommande donc qu'un nouveau projet de loi plus en phase avec la réalité des municipalités soit élaboré par le gouvernement afin d'assurer une protection efficace et adéquate des milieux humides et hydriques.

²⁰ L'article 24 ajoute l'article 46.0.2 à la Loi sur la qualité de l'environnement c. Q-2.