



MÉMOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Présenté dans le cadre du projet de loi n° 132 :

Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques

Le 16 mai 2017

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : UN NOUVEAU MODÈLE À PEAUFINER	5
1. ARRIMAGES AVEC LE NOUVEAU RÉGIME D’AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE	6
1.1. Réintroduction du certificat de conformité à la réglementation municipale.....	7
1.2. Activités municipales	8
1.3. Définition d’un milieu humide et hydrique.....	9
2. LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES : UN CHAPITRE POUR MONTRÉAL	10
2.1. Calcul de la compensation pour la destruction d’un MHH.....	13
2.2. L’agglomération comme territoire de référence.....	14
CONCLUSION.....	17
ANNEXE : RAPPEL DES RECOMMANDATIONS	19

INTRODUCTION : UN NOUVEAU MODÈLE À PEAUFINER

Le 6 avril dernier, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a déposé le projet de loi n° 132 : *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*. Ce projet de loi vise à compléter le nouveau régime d'autorisation environnementale mis en place par l'adoption du projet de loi n° 102 : *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 vert*, en introduisant un nouveau régime québécois de conservation fondé sur le principe « d'aucune perte nette » pour les milieux humides et hydriques (MHH).

Le projet de loi n° 132 propose une importante transformation du modèle de gestion qui est actuellement appliqué aux MHH. D'emblée, la Ville de Montréal tient à saluer la volonté du gouvernement d'offrir un cadre strict pour la protection des MHH d'intérêt. Le principe « d'aucune perte nette » que propose le projet de loi s'inscrit en parfaite cohérence avec les orientations de la Ville en matière de protection des milieux naturels, et ce, dans la mesure où il est compris dans un sens large – c'est-à-dire pour peu qu'il prenne en compte non seulement la superficie des milieux humides, mais également leur contexte spatial, leurs fonctions écologiques et leurs impacts économiques. La Ville de Montréal comprend que l'intention gouvernementale à cet égard est de favoriser le maintien en place de ces milieux en se fondant sur la séquence « éviter, minimiser, compenser », une approche qui est reconnue ailleurs dans le monde, notamment aux États-Unis. La Ville est également favorable au type de planification qui est mis de l'avant dans le projet de loi, car il permettra d'identifier les MHH prioritaires pour mieux les conserver.

C'est toutefois avec un certain étonnement que la Ville a constaté la volonté gouvernementale de faire cheminer le présent projet de loi aussi rapidement : bien qu'elle appuie les principes qui y sont préconisés, la Ville de Montréal est d'avis qu'il reste à faire une importante analyse de l'opérationnalisation des mesures proposées. Cela est d'autant plus préoccupant dans un contexte où le déploiement du nouveau régime d'autorisation environnementale est à peine entamé et que celui-ci comprend, d'un point de vue municipal, d'importants écueils, dont la disparition de

l'exigence d'un certificat de conformité à la réglementation municipale comme condition préalable à l'obtention d'une autorisation ministérielle¹ et l'absence de connaissance des futures dispositions réglementaires.

L'introduction d'un nouveau modèle de protection des MHH nécessite de solides arrimages avec les gouvernements de proximité. À cet effet, la Ville de Montréal appuie la position de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), qui demande le retrait du projet de loi n° 132 afin de le réviser en profondeur. Dans une perspective de collaboration, des mécanismes d'échanges doivent être mis sur pied afin de tenir compte des préoccupations municipales à l'égard du projet de loi.

Par ailleurs, la Métropole constate que le projet de loi n° 132 ne tient pas suffisamment compte de sa réalité et, plus particulièrement, de sa spécificité territoriale et immobilière. Le présent mémoire démontre que, dans le contexte montréalais, le régime proposé risque de créer l'effet inverse de celui qui est recherché : plutôt que de favoriser le maintien des MHH, la formule risque de favoriser le recours à la compensation. Une telle approche est évidemment contraire aux objectifs que poursuit la Ville de Montréal.

La Métropole est d'avis que sa réalité territoriale et immobilière unique au Québec commande l'insertion, dans le projet de loi, d'un chapitre qui lui serait spécifiquement dédié.

1. ARRIMAGES AVEC LE NOUVEAU RÉGIME D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE

Certaines dispositions du projet de loi n° 132 viennent confirmer l'importance de la contribution du monde municipal à l'exercice de planification du territoire. Plus

1. La Ville de Montréal s'est exprimée sur l'importance de maintenir en place le certificat de conformité à la réglementation municipale dans son mémoire relatif au projet de loi no 102, *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 vert*, en novembre 2016. Le document est disponible en ligne

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PRT_VDM_FR/MEDIA/DOCUMENTS/memoire_pl_102_lqe.pdf

particulièrement, l'article 8 du projet de loi reconnaît aux municipalités qui, comme Montréal, disposent d'un schéma d'aménagement, la possibilité d'élaborer et de mettre elles-mêmes en œuvre leur plan de protection des MHH sur leur territoire. D'autres dispositions prévoient également la possibilité pour ces municipalités de gérer des programmes de restauration et de création issus du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État.

1.1. Réintroduction du certificat de conformité

Paradoxalement, dans le nouveau régime d'autorisation environnementale, on a récemment retiré – contre la volonté unanime du milieu municipal² – l'exigence pour un promoteur d'obtenir un certificat de conformité à la réglementation municipale comme condition nécessaire à l'obtention d'une autorisation environnementale. Cet outil, qui était essentiel pour assurer une importante et nécessaire cohérence réglementaire, constituait un élément fondamental du pouvoir d'une ville d'exercer ses compétences en matière de protection environnementale et de planification urbaine.

Comme l'ont amplement démontré l'UMQ et la Ville de Montréal dans leurs mémoires respectifs³ concernant le projet de loi n° 102 : *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 vert*, ce mécanisme instauré en amont des projets permettait d'effectuer un suivi serré des interventions qui étaient réalisées sur le territoire municipal, en plus de fournir un outil *nécessaire* pour prévenir d'éventuelles conséquences néfastes sur les milieux affectés. Cet outil de coordination essentiel permettait ainsi de signifier à un promoteur l'existence de différentes exigences réglementaires et, conséquemment, de lui offrir la possibilité d'apporter les modifications à son projet en temps opportun. Cette pratique en amont permettait donc de réduire les risques à la source et favorisait une meilleure collaboration entre les différentes parties.

2. Dans le cadre des consultations relatives au projet de loi n° 102, la Ville de Montréal, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités ont fortement dénoncé l'abolition de cet outil. Voir, Ville de Montréal, *op. cit.*, et Union des municipalités du Québec, *Commission parlementaire sur le projet de loi n° 102 : 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 vert*, p.5. Accessible en ligne <https://umq.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/m-modernisation-lqe-pl102-23nov16.pdf>

3. Idem.

En vertu du nouveau régime d'autorisation, le MDDELCC peut désormais émettre une autorisation environnementale pour un projet qui serait non conforme à la réglementation municipale (par exemple, à un plan d'implantation et d'intégration architecturale applicable pour un projet se déroulant sur un écoterritoire ou dans une mosaïque de milieux naturels identifiés au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal)⁴. En plus d'induire un risque environnemental réel, cette situation peut occasionner de la confusion chez les promoteurs de projets qui pourraient, à tort, croire qu'ils sont exemptés de la réglementation municipale en vigueur. Cette situation met directement à risque la protection des MHH d'intérêt, outre qu'elle se révèle incompatible avec le fonctionnement municipal.

En tant que gouvernements de proximité, les municipalités doivent être considérées comme des parties intégrantes du processus d'analyse de la conformité environnementale d'un projet.

Compte tenu du rôle crucial qui sera désormais assumé par les municipalités dans l'élaboration du plan de conservation des milieux humides et hydriques, la Ville de Montréal demande que le certificat de conformité à la réglementation municipale comme condition à l'obtention d'une autorisation environnementale soit réintégré dans le cadre du présent projet de loi.

1.2. Activités municipales

En tant que gouvernements de proximité, les municipalités doivent être considérées comme des entités qui veillent à la protection de l'environnement. Par voie de conséquence, les interventions municipales doivent nécessairement s'effectuer en cohérence avec les orientations gouvernementales en matière de maintien et de valorisation des MHH d'intérêt⁵.

4. La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit qu'une copie de la liste des renseignements qui accompagnent une demande d'autorisation pour un projet réalisé dans un MHH doit être transmise à la municipalité concernée.

5. On peut à cet effet rappeler le rôle municipal dans l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables ou encore du Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées.

Le projet de loi n° 132 prévoit que *quiconque* souhaitant intervenir dans un MHH (par exemple, pour des travaux de construction) devra, en vertu du nouveau régime, obtenir une autorisation du ministre, ce qui, paradoxalement, inclut les projets municipaux. Une disposition (art. 16) précise d'ailleurs que les travaux de drainage et de canalisation, les activités de remblai et de déblai ainsi que divers travaux d'aménagement du sol sont présumés comme n'étant pas compatibles avec l'objectif de maintien à l'état naturel des MHH et que, par conséquent, le ministre pourrait ne pas les autoriser.

Les municipalités feront nécessairement leurs interventions dans le respect du plan de protection des milieux humides et hydriques qu'elles auront élaboré. Par voie de conséquence, leurs interventions ne devraient pas être considérées comme des activités à risque élevé et devraient faire l'objet d'une déclaration de conformité.

De même, les interventions municipales liées au bon fonctionnement des bassins de rétention avec présence de végétation aquatique (sédimentation, espèces envahissantes) devraient faire l'objet d'une déclaration de conformité de la part du ministère.

1.3. Définition d'un milieu humide et hydrique

Le projet de loi n° 132 définit très largement les milieux humides et hydriques. À cet effet, voici ce que précise l'article 24 du projet de loi :

« L'expression "milieux humides et hydriques" fait référence à des lieux d'origine naturelle ou anthropique qui se distinguent par la présence d'eau de façon permanente ou temporaire, laquelle peut être diffuse, occuper un lit ou encore saturer le sol et dont l'état est stagnant ou en mouvement. Lorsque l'eau est en mouvement, elle peut s'écouler avec un débit régulier ou intermittent. Un milieu humide est également caractérisé par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces hydrophytes.

« Sont notamment des milieux humides et hydriques :

« 1- Un lac, un cours d'eau, y compris l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent et les mers qui entourent le Québec;

« 2- Les rives, le littoral et les plaines inondables des milieux visés au paragraphe 1, tels que définis par règlement du gouvernement;

« 3- Un étang, un marais, un marécage et une tourbière.

« Les fossés, tels que définis au paragraphe 4 de l'article 103 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1), ne constituent pas des milieux humides et hydriques. »

En vertu du nouveau régime d'autorisation environnementale, une demande d'autorisation liée à une intervention dans un tel lieu doit être accompagnée d'une étude de caractérisation des milieux, d'une démonstration qu'il n'y a pas d'autres lieux possibles pour la réalisation du projet et d'une présentation des impacts du projet sur les milieux visés et des mesures proposées pour minimiser ces impacts.

Afin de pouvoir réaliser normalement ses opérations, la Ville de Montréal demande qu'une précision soit apportée à la loi afin que les ouvrages municipaux⁶ construits liés à la gestion des eaux soient soustraits de cette définition.

2. LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES : UN CHAPITRE POUR MONTRÉAL

La Métropole du Québec dispose d'une connaissance intime de sa réalité territoriale, ce qui inclut le portrait détaillé de ses milieux naturels, et c'est pourquoi elle souhaite avoir les coudées franches pour continuer à les mettre en valeur et les protéger. La protection des milieux humides, hydriques et naturels est au cœur de ses priorités depuis plusieurs décennies. Dès 2004, en adoptant sa Politique de protection et de

⁶ Les ouvrages présentant des caractéristiques naturelles mais qui sont maintenus par des apports d'eau pompée de façon constante (exemple : étangs artificiels végétalisés et alimentés par pompage à des fins d'aménagement) devraient également être soustraits de la définition.

mise en valeur des milieux naturels⁷, la Ville s'est engagée de manière proactive à doubler la superficie de ses aires protégées, un objectif qu'elle a depuis atteint avec beaucoup de fierté. L'adhésion à une telle vision a d'ailleurs incité l'astrophysicien Hubert Reeves à saluer ce geste « exemplaire sur le plan social » qu'il qualifiait alors « d'excellent antidote à la radicalisation trop fréquente entre écologistes et entreprises commerciales »⁸. La mise en valeur des milieux naturels (bois, milieux humides, friches naturelles, cours d'eau intérieurs) constitue un élément essentiel du pouvoir d'attraction de la métropole et de la qualité générale de son cadre de vie. En outre, les milieux naturels occupent un rôle central dans la stratégie d'adaptation aux changements climatiques⁹.

Cette vision qui privilégie un juste équilibre entre développement durable du territoire et préservation de la biodiversité est partagée par l'ensemble de la collectivité montréalaise et se traduit de manière tangible dans les outils de planification dont la Ville s'est dotée afin de mettre son territoire en valeur. Plus particulièrement, le Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal, qui est en vigueur depuis avril 2015, identifie les territoires d'intérêt écologique qui ont besoin de protection (écoterritoires et mosaïques de milieux naturels notamment) et qui abritent des milieux humides et hydriques. Le Schéma vise d'ailleurs à ce que les aires protégées représentent 10 % de la superficie terrestre de l'agglomération, et ce, tant sur le domaine public que privé. Les réglementations locales d'urbanisme intègrent quant à elles des critères encadrant certaines interventions (opération cadastrale, construction et agrandissement de bâtiment, remblai ou déblai) de façon à maximiser la conservation des milieux humides, à préserver la topographie naturelle et à favoriser l'aménagement de corridors écologiques. Les réglementations locales intègrent aussi les dispositions de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, lesquelles encadrent de manière précise les interventions en rive et littoral où sont localisés des milieux humides (bande de protection riveraine, constructions, ouvrages et travaux relatifs à la végétation autorisés).

7. Ville de Montréal, *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels*, 2004 https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/grands_parcs_fr/media/documents/politique_protection_mise_en_valeur_milieux_naturels.pdf

8. *Idem*.

9. Ville de Montréal, Plan d'adaptation aux changements climatiques de l'agglomération de Montréal 2015-2020 http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7237,75085661&_dad=portal&_schema=PORTAL

À ce jour, la superficie totale des milieux humides sur le territoire de l'agglomération de Montréal représente un peu plus de 1 100 ha, dont 42 % se situent dans des aires protégées ou en voie de l'être et 42 % se situent en zones inondables non constructibles. Ainsi, 16 % des milieux humides recensés dans l'agglomération montréalaise sont non protégés et pourraient faire l'objet d'une compensation en vue de futurs développements.

En novembre 2016, dans le cadre de ses représentations relatives au projet de loi no 102 : *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 vert*, la Ville de Montréal, à l'instar de l'UMQ, a salué la volonté gouvernementale d'inclure des dispositions relatives à la prise en compte des milieux récepteurs, c'est-à-dire des réalités locales particulières, au sein du nouveau régime d'autorisation.

La Ville de Montréal est d'avis que la même logique devrait d'autant plus s'appliquer dans la mise en œuvre d'un nouveau modèle de protection des MHH. Or, force est de constater que cette volonté ne transparaît pas suffisamment dans le présent projet de loi, ce qui est d'autant plus paradoxal lorsque l'on considère que cette réalité unique à Montréal trouve pourtant écho dans l'*Entente-cadre sur les engagements du Gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole*, laquelle prévoit que des mécanismes doivent être mis en place afin de tenir compte du statut de métropole de la Ville de Montréal dans l'élaboration des lois et des règlements (...) qui la concernent ou l'affectent directement¹⁰.

La Ville de Montréal souhaite donc que la mise en place d'un nouveau modèle provincial de protection des MHH constitue pour elle une occasion de poursuivre les efforts déjà réalisés et d'accroître la protection des MHH menacés par le développement sur son territoire. Pour ce faire, elle propose l'insertion d'un chapitre qui serait dédié à la métropole et comprendrait les éléments décrits aux points 2.1 et 2.2 de la présente section.

10. Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, *Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole*, Québec, 8 décembre 2016, p. 3.

2.1. Calcul de la compensation pour la destruction d'un MHH

Le projet de loi n° 132 prévoit que le montant de la contribution financière exigée à un promoteur à titre de compensation pour la perte d'un MHH sera déterminé selon une formule, incluse en annexe à titre de mesure transitoire du projet de loi, multipliant la superficie affectée par le « coût d'aménagement » d'un MHH. Ce coût d'aménagement tient compte de la valeur au *rôle foncier* du terrain affecté et d'un « multiplicateur » selon la *rareté*. Le projet de loi ne prévoit à cet égard que trois zones de rareté pour l'ensemble du Québec. Il importe de souligner que le « facteur de rareté » applicable à Montréal est le même que celui qui s'applique à Joliette et à Sorel.

Sur le territoire montréalais, le recours à une telle formule entraînera nécessairement une tendance chez les promoteurs à favoriser la compensation plutôt que la conservation des MHH, ce qui va à l'encontre de l'esprit du projet de loi.

Il importe en effet de souligner que le recours à la compensation engendre un nouveau droit de développement sur un milieu humide qui, autrement, serait non développable. Si l'octroi d'une autorisation de détruire un milieu humide correspond à l'octroi d'un droit de développement sur une propriété, le respect du principe « d'aucune perte nette » doit, en contrepartie, impliquer le retrait de ce même droit sur une autre propriété¹¹. En milieu urbain, ce droit s'élève souvent à plusieurs millions de dollars, bien que des terrains couvrant une superficie relativement petite soient en cause. La valeur au rôle foncier illustre généralement la valeur *avant* que le droit de développement ait été reconnu; c'est la raison pour laquelle le recours à la compensation devient aussi attrayant aux yeux des promoteurs. Il importe donc de s'assurer que le prix exigé corresponde au gain financier engendré, sans quoi la démarche risque de provoquer un mouvement favorisant la vente à rabais des milieux humides.

De plus, le prix qui sera exigé pour la compensation doit aussi prévoir le coût des aménagements hydrauliques et écologiques nécessaires pour constituer le nouveau milieu humide, une opération complexe et coûteuse lorsqu'elle est

11. À un coût équivalent au gain.

réalisée en milieu urbain. En outre, la Ville de Montréal considère que la formule de compensation ne doit pas se limiter à la superficie affectée. À cet égard, il importe également de tenir compte du contexte spatial des MHH, des fonctions écologiques qu'ils assurent et de leur impact sur l'économie et la qualité de vie des citoyens. Les milieux humides non protégés fournissent des services écosystémiques¹² importants en milieu urbain (augmentation de la résilience et diminution des impacts face aux changements climatiques, rétention et filtration des eaux pluviales, réduction des îlots de chaleur, amélioration de la qualité de l'air). Leur localisation joue un rôle primordial et les services écologiques qu'ils rendent diffèrent selon le contexte.

C'est pourquoi la Ville de Montréal insiste pour qu'une tarification basée sur le coût véritable de la compensation soit développée.

La Ville de Montréal doit disposer d'une formule de calcul offrant une meilleure correspondance entre les coûts de compensation et les coûts de création ou de restauration d'un MHH. Par conséquent, la formule de calcul pour le territoire montréalais devrait tenir compte du coût véritable de la compensation c'est-à-dire de la réalité du marché immobilier, de la rareté des milieux de remplacement disponibles, des fonctions écologiques réalisées et de l'impact économique.

2.2. L'agglomération comme territoire de référence

En vertu des nouvelles dispositions législatives, le ministre devra désormais proposer au gouvernement des orientations et des objectifs à poursuivre en matière de protection des MHH. Pour ce faire, il établira des unités hydrographiques – des espaces drainés par des cours d'eau et leurs affluents – et chacune d'elles devra faire l'objet d'un plan directeur de l'eau, réalisé suite à un processus de concertation régionale et locale. Le projet de loi prévoit également que les *communautés*

12. Par exemple, la capture de l'eau pluviale par les milieux humides diminue la quantité d'eau acheminée au réseau d'égout. Ceci a donc pour effet de diminuer la quantité d'eau à traiter ainsi qu'à réduire, dans les cas où il s'agit d'égouts unitaires, le nombre d'inondations ce qui peut, pour la Ville se traduire par une réduction du nombre de poursuites.

métropolitaines élaborent et mettent en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques pour leur territoire, lequel doit être au diapason du plan directeur de l'eau applicable. L'article 8 du projet de loi prévoit que, avec l'autorisation du ministre, les communautés métropolitaines peuvent déléguer l'élaboration du plan régional à une municipalité « tenue au maintien d'un schéma d'aménagement ».

En première partie du présent mémoire, nous avons démontré que, en tant que gouvernement de proximité, la Ville de Montréal dispose de la capacité de planifier la protection des MHH sur son territoire. La Ville de Montréal souhaite voir ce pouvoir lui être confié directement, sans recourir à un processus de délégation par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Les décisions relatives à l'aménagement du territoire doivent permettre une démarche rassembleuse, qui rapproche les parties prenantes. En tant que gouvernement de proximité, la Ville considère qu'elle est à même de protéger ses MHH d'intérêt en tenant compte, au premier chef, des préoccupations citoyennes locales. Les élus locaux doivent continuer d'être imputables des décisions rendues en lien avec le développement territorial qui les concerne.

Il importe de souligner qu'une telle approche est par ailleurs compatible avec une planification plus globale, réalisée à l'échelle métropolitaine, et tout à fait complémentaire. En effet, le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) assure la conformité avec les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme locaux, ce qui permet d'assurer une vision cohérente, des interventions conséquentes et une stratégie intégrée.

La Ville demeure toutefois la mieux placée pour identifier, à l'échelle locale, les critères de priorisation des milieux humides à protéger¹³. Un tel exercice exige, en effet, une expertise écologique spécifique, mais également une articulation fine entre les différents intervenants appelés à agir sur le plan de la gestion hydraulique et urbanistique du territoire. Notamment, les actions reliées à la conception, à la réalisation et à la gestion des nouveaux milieux humides impliquent, en ce qui a trait

13. Actuellement, les MHH non protégés situés sur le territoire de l'agglomération représentent plus de 160 ha. La connectivité des milieux est un principe fondamental pour la planification. Les milieux humides et hydriques ne connaissent pas les frontières administratives, plusieurs sont inter-reliés et leur prise en compte doit se faire de manière globale à l'échelle de l'île de Montréal. Le plan de protection des milieux humides et hydriques se situe dans la poursuite de la mise en œuvre de la *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels* (PPMVMN) ainsi que du *Schéma d'aménagement et de développement* qui s'appliquent sur le territoire de l'agglomération.

à leur intégration dans la trame urbaine, des décisions qui doivent nécessairement se prendre à l'échelle locale. De surcroît, la gestion des encadrements prévus à la loi exigera des échanges et des négociations avec chaque promoteur ou propriétaire concerné par les milieux humides sur le territoire de l'agglomération. L'agglomération montréalaise constitue la meilleure instance pour réaliser de telles démarches au nom de la Ville.

Par ailleurs, le projet de loi n° 132 ne prévoit pas de mécanisme assurant que la destruction d'un MHH sur le territoire de l'agglomération montréalaise entraînera la création ou la restauration d'un nouveau MHH sur ce même territoire. Ainsi, rien, dans la mouture actuelle du projet de loi, n'empêcherait la création ou la restauration d'un MHH en banlieue pour compenser un milieu humide détruit dans un quartier densément peuplé de la métropole.

Or, le modèle proposé facilitera la réalisation de projets de compensation en dehors des limites de l'agglomération. D'une part – comme nous l'avons exposé dans la section précédente – la valeur des terrains de compensation en milieux urbains sera exponentiellement plus coûteuse. D'autre part, la réalisation des projets de compensation dans une trame urbaine existante sera à la fois plus complexe et plus longue à réaliser. En l'absence d'un territoire de référence fixe, il devient donc plus facile et efficient d'utiliser les sommes récoltées en milieu urbain pour financer la réalisation de projets de compensation en milieux ruraux ou périurbains.

À cet effet, il importe de rappeler qu'une telle approche peut avoir des effets pervers et entraîner des inégalités sociales si les services écologiques dispensés par le nouveau site ne sont pas livrés à une population ou à une zone territoriale qui en a besoin. Aux États-Unis, ce phénomène a été observé, notamment en Floride, où la pression du développement immobilier était très forte. Des études¹⁴ sur le marché de compensation des milieux humides détruits ont démontré une migration des milieux humides des zones densément peuplées et fortement urbanisées vers les milieux plus ruraux et moins densément peuplés. La mise en place d'une telle approche a provoqué un déplacement des milieux humides en dehors des zones où ils rendaient

14. Salzman, J. and Ruhl, J. (2006) 'No net loss: Instrument choice in wetlands protection'. In Freeman, J. and Kolstad, C. (eds) *Moving to Markets in Environmental Regulation: Twenty Years of Experience*. Oxford University Press: Oxford et Boyer, T., & Polasky, S. (2004). *Valuing urban wetlands: a review of non-market valuation studies*. *Wetlands*, 24(4), 744-755.

le plus de services aux populations vers des zones où leurs services rendus étaient redondants ou moins valables. La Ville de Montréal s'inquiète d'une telle avenue et incite le Gouvernement du Québec à tenir compte dès à présent de cette réalité.

La réalisation du plan régional de protection des MHH doit s'effectuer directement par la Ville de Montréal pour le territoire de l'agglomération, sans recourir à un processus de délégation par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

L'application du principe d'aucune perte nette pour l'identification des terrains à compenser doit correspondre, dans le contexte montréalais, au territoire de l'agglomération.

Par conséquent, la gestion des programmes élaborés en fonction de l'article 8 du projet de loi doit, si elle est déléguée, faire l'objet d'une entente avec la Ville de Montréal.

CONCLUSION

En tant qu'autorités compétentes en matière environnementale et de planification du territoire, les municipalités sont les premières concernées par la mise en place d'un nouveau modèle de conservation des MHH. La Ville de Montréal accueille positivement les principes que propose le présent projet de loi. Elle souhaite toutefois rappeler que la mise en œuvre du nouveau modèle devra nécessairement se réaliser avec les municipalités, dans une réelle perspective de partenariat.

Il convient ainsi de considérer dès à présent les préoccupations légitimes exprimées par le milieu municipal à cet égard et de développer des mécanismes d'échanges efficaces qui permettront de donner des suites significatives aux principes légitimes sous-tendus par le présent projet de loi.

Dans cette perspective, la Ville de Montréal invite également le Gouvernement du Québec à développer un « réflexe Montréal » dans sa façon d'entrevoir le nouveau modèle et d'inclure, dès à présent, un chapitre qui permettra d'aborder directement les enjeux uniques à la métropole. Les propositions ci-incluses constituent des

éléments qui garantiront une action efficace et coordonnée, nécessaire à une saine gestion du territoire de l'agglomération montréalaise.

ANNEXE : RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

Recommandations en lien avec le nouveau régime d'autorisation environnementale

1. L'introduction d'un nouveau modèle de protection des MHH nécessite d'importants arrimages avec les gouvernements de proximité. La Ville de Montréal appuie la position de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), qui demande le retrait du projet de loi n° 132 afin de le réviser en profondeur. Dans une perspective de collaboration, des mécanismes d'échanges doivent être mis sur pied afin de tenir compte des préoccupations municipales à l'égard du projet de loi.
2. Compte tenu du rôle crucial qui sera désormais assumé par les municipalités dans l'élaboration du plan de conservation des MHH, la Ville de Montréal demande que le certificat de conformité à la réglementation municipale comme condition à l'obtention d'une autorisation environnementale soit réintégré dans le cadre du présent projet de loi.
3. Les municipalités feront nécessairement leurs interventions dans le respect du plan de protection des milieux humides et hydriques qu'elles auront élaboré. Par voie de conséquence, leurs interventions ne devraient pas être considérées comme des activités à risque élevé et devraient faire l'objet d'une déclaration de conformité.

De même, les interventions municipales liées au bon fonctionnement des bassins de rétention avec présence de végétation aquatique (sédimentation, espèces envahissantes) devraient faire l'objet d'une déclaration de conformité de la part du ministère.

4. Afin de pouvoir réaliser normalement ses opérations, la Ville de Montréal demande qu'une précision soit apportée à la loi afin que les ouvrages municipaux construits reliés à la gestion des eaux soient soustraits de cette définition.

Recommandation en lien avec l'insertion d'un chapitre pour Montréal

5. La Métropole est d'avis que sa réalité territoriale et immobilière unique au Québec commande l'insertion, dans le projet de loi, d'un chapitre qui lui serait spécifiquement dédié.

5.1. Calcul de la compensation pour la destruction d'un MHH

La Ville de Montréal doit disposer d'une formule de calcul offrant une meilleure correspondance entre les coûts de compensation et les coûts de création ou de restauration d'un MHH. Par conséquent, la formule de calcul pour le territoire montréalais devrait tenir compte du coût véritable de la compensation, c'est-à-dire de la réalité du marché immobilier, de la rareté des milieux de remplacement disponibles, des fonctions écologiques réalisées et de l'impact économique.

5.2. L'agglomération comme territoire de référence

La réalisation du plan régional de protection des MHH devrait être effectuée directement par la Ville de Montréal pour le territoire de l'agglomération, et ce, sans recourir à un processus de délégation par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

L'application du principe d'aucune perte nette pour l'identification des terrains à compenser doit correspondre, dans le contexte montréalais, au territoire de l'agglomération.

Par conséquent, la gestion des programmes élaborés en fonction de l'article 8 du projet de loi doit, si elle est déléguée, faire l'objet d'une entente avec la Ville de Montréal.