

Le 24 janvier 2025

Consultations particulières sur le projet de loi n° 81, *Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement*

Mémoire de la Ville de Laval





Table des matières

Mise en contexte	4
1. Affectation des sommes accumulées dans le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État	5
2. Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	7
2.1 Procédure d'accélération des travaux préliminaires	7
2.2 Notion d'évitement	7
3. Activités interdites et mesures de compensation	9
3.1 Compensation pour l'atteinte à d'autres éléments sensibles	9
3.2 Espèces menacées et destruction d'habitats	9
4. Arrimage avec le nouveau cadre réglementaire sur les milieux hydriques et les PRMHH	11
4.1 Entrée en vigueur des dispositions relatives à la règle de préséance provinciale	11
4.2 Terminologie relative aux milieux humides d'intérêt	11
Conclusion	13
Annexe 1 Synthèse des recommandations d'ordre général	15

Mise en contexte

Le territoire de la Ville de Laval se partage entre des zones fortement urbanisées et des milieux naturels uniques. Son caractère insulaire en fait aussi l'une des régions québécoises les plus exposées aux conséquences des changements climatiques. L'adoption récente d'un ambitieux plan climat témoigne d'ailleurs de la volonté de la troisième ville en importance au Québec d'assumer un réel leadership en la matière. Certains des changements proposés par le gouvernement du Québec dans le projet de loi n° 81 s'avéreront d'une aide précieuse pour la mise en œuvre des actions inscrites dans ce plan. Par conséquent, la Ville accueille favorablement le dépôt de ce nouveau texte législatif. Elle y voit non seulement une occasion de moderniser certains aspects du cadre législatif existant, mais aussi d'en accroître la cohérence.

Bien que pertinente, la nouvelle législation proposée soulève tout de même un certain nombre de questions et de préoccupations auxquelles il importe de répondre. Le présent mémoire vise à identifier ces éléments et à émettre des recommandations à des fins d'amélioration.

Les recommandations mises de l'avant portent principalement sur :

- 1) les règles d'affectation des sommes accumulées dans le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État ;
- 2) la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ;
- 3) les activités interdites et les mesures de compensation.

Elles abordent aussi la nécessité d'assurer un arrimage entre certaines dispositions du projet de loi, le nouveau cadre réglementaire en milieux hydriques à venir et les plans régionaux des milieux humides et hydriques (PRMHH) élaborés par les municipalités ou les MRC québécoises.

1. Affectation des sommes accumulées dans le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État

Les compensations monétaires exigées aux promoteurs de projets nécessitant une autorisation ministérielle en raison de leur impact sur les milieux humides et hydriques sont versées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État. En vertu de l'actuelle *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, ces montants servent exclusivement au financement de projets de restauration ou de création de milieux humides et hydriques à l'intérieur de la MRC ou du bassin versant où la perte a eu lieu. Un montant de plus de 13,8 millions de dollars a ainsi été cumulé et mis en réserve pour effectuer des projets sur le territoire de la Ville de Laval¹. S'il devait être adopté tel quel, le projet de loi n° 81 pourrait toutefois changer les choses.

Les modifications législatives avancées proposent en effet des changements importants aux règles de répartition en vigueur. Plus spécifiquement, la nouvelle mouture de la loi ferait en sorte que 85 % des sommes disponibles seraient consacrées au financement de projets de restauration ou de création de milieux humides et hydriques à l'intérieur des zones de gestion intégrée de l'eau impactées. Le restant de l'enveloppe (15 %) servirait en outre désormais à des actions provinciales diverses et pourrait ainsi être mis à la disposition d'une région éloignée en manque de fonds, de communautés autochtones ou encore servir à la réalisation de projets de grande ampleur ou qui exigent une réalisation en plusieurs phases.

Ces modifications ne seraient pas sans conséquence pour la population lavalloise.

Entre 2017 et 2022, le territoire lavallois a été amputé de 21 hectares de milieux humides et hydriques. En raison notamment des constructions en cours ou projetées, des espèces exotiques envahissantes et des changements climatiques, le territoire est d'ailleurs toujours exposé à d'énormes pressions. Les projections les plus récentes estiment les pertes à venir à 11 hectares supplémentaires.

En réponse à cela, le PRMHH de Laval prévoit la restauration de 15 hectares de milieux humides et hydriques d'ici 2032. La réalisation des projets de restauration inclus au plan, approuvé par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) en octobre 2023, repose sur le financement provenant du fonds de protection administré par l'État. Le fait que les sommes disponibles puissent à l'avenir financer des travaux à l'intérieur de la zone de gestion intégrée de l'eau plutôt que sur le territoire de la MRC ou du bassin versant uniquement pourrait compromettre la réalisation de cet engagement.

Les villes de Laval et de Montréal font en effet partie d'une vaste zone de gestion intégrée de l'eau du Saint-Laurent. Cette zone, administrée par la Table de concertation régionale du Haut-Saint-Laurent et du Grand Montréal, s'étend de Cornwall à Lanoraie et compte un grand nombre de MRC et municipalités. Le changement envisagé mettrait notamment les sommes mises en réserve pour le territoire lavallois à la disposition de l'ensemble de ces acteurs, ce qui pourrait réduire considérablement l'aide accordée à la Ville de Laval et sa capacité à restaurer ses écosystèmes.

La Ville souscrit à la volonté du gouvernement du Québec de prendre les moyens qui s'imposent pour atteindre son objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques sur l'ensemble de son territoire. Elle

¹ Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, [PRCMHH - Sommes disponibles par MRC- 2023](#).

comprend également l'urgence de la situation et le désir, exprimé par le ministre de l'Environnement, d'accélérer la mise en œuvre de projets concrets sur le terrain.

Les changements proposés au mode de répartition des sommes disponibles lui apparaissent toutefois prématurés. En effet, sauf exception, peu de temps s'est jusqu'à maintenant écoulé entre le moment où les PRMHH ont été déposés, puis autorisés par le MELCCFP. Or, mettre en œuvre des projets de restauration cohérents et correspondants aux meilleures pratiques exige du temps. Les municipalités sont également soumises à des règles d'octroi de contrat strictes qui, bien que nécessaires, induisent des délais dans le processus. Conséquemment, avant d'envisager tout changement, la Ville juge souhaitable qu'un délai soit accordé aux instances locales et régionales pour permettre la mise en œuvre des PRMHH. À ce titre, elle recommande au gouvernement de renoncer au changement proposé et de :

Maintenir les règles en vigueur quant à l'affectation des sommes accumulées dans le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (art. 72 du projet de loi et art. 15.4.41.1 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, section II.3)

De son point de vue, d'autres moyens pourraient toutefois être déployés par le gouvernement pour accélérer la mise en place des projets de restauration. Le fait d'élargir la liste des dépenses admissibles, notamment en ce qui a trait à l'acquisition de terrain, à la gestion des sols contaminés, aux infrastructures de mise en valeur et aux petits projets regroupés, figure au nombre des solutions pouvant être envisagées. Les montants maximaux admissibles, établis actuellement à 75 000 \$ au stade d'étude préliminaire (volet 1) et à 3 M\$ en phase de réalisation (volet 2), pourraient également être augmentés.

S'ils devaient être introduits, ces assouplissements auraient pour effet de simplifier et d'alléger le processus de mise en œuvre des projets, ce qui l'accélérerait d'autant et permettrait ultimement d'atteindre l'objectif établi. Compte tenu du contexte financier difficile observé dans le secteur municipal, ils seraient également d'une grande aide pour les municipalités et MRC en ce qui a trait à la mise en œuvre de leur PRMHH.

2. Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

La Ville de Laval voit d'un très bon œil les modifications proposées pour améliorer la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Dans son esprit, il ne fait aucun doute que les changements introduits permettront de clarifier les attentes en amont du processus et ainsi contribuer à améliorer son efficacité. La Ville invite tout de même le gouvernement à revoir, à des fins de clarification ou d'équité, certains éléments du texte de loi proposé.

2.1 Procédure d'accélération des travaux préliminaires

Lorsqu'un projet porté par un ministère ou Hydro-Québec participe à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques ou aux objectifs de transition énergétique établis, le projet de loi accorde au gouvernement le pouvoir d'autoriser que certains travaux préliminaires soient entrepris plus rapidement que ce que permet généralement la procédure d'évaluation des projets prévue. Il y a là un potentiel gain d'efficacité auquel il est difficile de s'opposer.

La procédure étant bien encadrée, la Ville de Laval considère d'ailleurs que cette mesure d'assouplissement devrait s'étendre aux projets portés par les municipalités ou les MRC. À cette fin, elle recommande de :

Permettre que des projets portés par des municipalités ou des MRC, et contribuant à l'atteinte des cibles gouvernementales puissent, eux aussi, bénéficier des mesures d'accélération prévues (art. 88 du projet de loi).

2.2 Notion d'évitement

Le projet de loi n° 81 propose également d'ajouter une nouvelle pièce justificative aux demandes d'autorisation ministérielle déposées. Le document en question aurait pour objet de démontrer les efforts mis lors de la conceptualisation du projet pour éviter, minimiser ou compenser tout impact sur les milieux humides et hydriques. En vertu du texte de loi proposé, si les informations fournies ne sont pas à la satisfaction du ministère, ce dernier pourra refuser d'émettre l'autorisation (art. 120 du projet de loi et article 46.0.6 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*)

La Ville salue l'initiative du gouvernement de mieux encadrer la notion d'évitement et d'y inclure les milieux humides d'intérêt pour la conservation. Il lui est toutefois impossible de passer sous silence le fait que ces nouvelles exigences ajouteront une charge supplémentaire de travail aux équipes, déjà fort sollicitées, des municipalités. Elle déplore également que les exigences imposées soient les mêmes, peu importe la nature des projets déposés et leurs impacts potentiels. Il serait en effet regrettable que des projets de mise en valeur, tels que des sentiers en passerelle, soient compromis en raison de la lourdeur du processus et des ressources requises pour le mener à terme.

Pour cette raison, elle recommande de :

Réfléchir à une modulation des exigences de démonstration imposées en matière d'évitement des milieux humides et hydriques, selon la nature du projet soumis et son impact présumé.

Afin de faciliter le travail entourant la préparation du document de démonstration accompagnant la demande d'autorisation, elle suggère aussi de :

Établir, par voie réglementaire, les critères pris en compte lors de l'analyse du nouveau document de démonstration exigé.

3. Activités interdites et mesures de compensation

Le projet de loi n° 81 prévoit qu'en cas d'atteinte à des milieux humides et hydriques, à un habitat faunique ou à une espèce floristique menacée ou vulnérable, de nouvelles compensations de nature financières et des travaux de restauration ou de création pourront être exigés. Dans le cas des projets soumis à la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement, des compensations pourraient aussi être exigées pour l'atteintes relatives à « toute autre espèce vivante » ou pour toute conséquence observée en lien avec la protection adéquate de l'environnement, des biens, de la santé, du confort ou de la sécurité des humains.

Compte tenu des objectifs établis par le gouvernement en matière d'environnement et de développement durable, les nouvelles mesures introduites apparaissent hautement pertinentes. Du point de vue de la Ville de Laval, la formulation actuelle du projet de loi sur ces aspects laisse toutefois une trop grande place à l'interprétation et aurait intérêt à être précisée pour garantir un meilleur encadrement.

3.1 Compensation pour l'atteinte à d'autres éléments sensibles

Bien que les modalités introduites dans la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement eu égard à l'atteinte d'autres éléments sensibles visent surtout les projets d'envergure portés par les ministères, Hydro-Québec ou les grandes entreprises, les municipalités devront s'y conformer dès qu'un projet d'aménagement ou d'entretien (ex. : sentiers, routes, parcs, etc.) touchera le littoral d'une rivière à plus de 500 mètres linéaires ou 5000 m².

Les municipalités sont largement dépendantes du financement gouvernemental pour la réalisation de travaux de restauration ou la création de nouveaux milieux humides sur leur territoire. Ces travaux, tout comme les demandes d'aide financière les concernant, se doivent d'être minutieusement planifiés. Or, le large pouvoir conféré au gouvernement dans le projet de loi en ce qui a trait aux compensations (art. 90 du projet de loi) pouvant être exigées introduit une part d'imprévisibilité dans la planification des projets.

Pour éviter toute iniquité de traitement et faciliter la planification des travaux requis, la Ville de Laval recommande de :

Assortir la mise en œuvre des dispositions prévues à l'article 90 du projet de loi (art. 31.5.1 de la LQE, chap. 4, section 2) d'un règlement ou d'une norme venant baliser les mesures compensatoires pouvant être exigées.

3.2 Espèces menacées et destruction d'habitats

La Ville de Laval se réjouit que certaines dispositions relatives aux espèces floristiques menacées ou vulnérables ainsi qu'à la destruction d'habitats floristiques ou fauniques aient été clarifiées.

En ce qui a trait aux activités interdites eu égard aux espèces floristiques menacées ou vulnérables, elle considère toutefois nécessaire de :

Définir ce qui est entendu, à l'article 16 du projet de loi par « toute autre activité susceptible de porter atteinte à tout spécimen de cette espèce ».

La définition attendue pourrait soit être incluse au texte de loi lui-même soit faire l'objet d'une norme ou d'un guide en appui à la mise en œuvre du nouveau cadre législatif.

Dans la même logique, il lui apparaît nécessaire de :

Préciser les critères pris en compte pour établir la compensation (argent ou aménagement) exigée en cas de destruction d'un habitat d'espèce floristique (menacée ou vulnérable) ou faunique (art. 45 et 48 du projet de loi et art. 128.7 de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et 18 de la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables).

En cas de compensation financière, la Ville juge de plus essentiel de :

Clarifier, par voie réglementaire, la méthode de calcul de la somme à verser ainsi que la méthode d'utilisation des sommes exigées en guise de compensation.

Finalement, afin d'assurer la protection de la biodiversité et de la faune, la Ville est d'avis que le gouvernement devrait profiter de la révision législative en cours pour :

Uniformiser les critères d'analyse respectivement inclus dans la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* au regard des demandes d'autorisation ministérielle.

Ajouter les mesures de protection, de minimisation et de contrôle aux critères d'analyse respectivement inclus dans la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* au regard des demandes d'autorisation ministérielle.

4. Arrimage avec le nouveau cadre réglementaire sur les milieux hydriques et les PRMHH

Le projet de loi déposé fait suite à l'important chantier de révision du cadre réglementaire sur les milieux hydriques orchestré au cours des dernières années par le gouvernement du Québec et dont la mise en œuvre est attendue normalement pour 2025. Il s'inscrit aussi dans la foulée du dépôt pour autorisation des PRMHH élaborés par les municipalités ou MRC québécoises. Dans un souci de cohérence, la Ville de Laval juge essentiel qu'un arrimage soit effectué entre ces éléments et certaines dispositions inscrites au projet de loi.

4.1 Entrée en vigueur des dispositions relatives à la règle de préséance provinciale

Le projet de loi déposé remplace la règle de préséance de la réglementation provinciale en matière d'environnement par une règle générale de conciliabilité avec la réglementation municipale (art. 149 du projet de loi). Désormais, sauf en cas d'incompatibilité, les deux univers normatifs (provincial et municipal) pourront donc pleinement coexister pour tout ce qui a trait aux sujets balisés par la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la réglementation afférente.

La Ville de Laval salue cette proposition. Non seulement la modification introduite est plus respectueuse des pouvoirs habilitants des municipalités en matière d'environnement, mais elle leur permettra désormais d'adopter des dispositions normatives plus sévères que celles prévues aux règlements provinciaux, notamment au regard des milieux humides et hydriques. Dans un souci de cohérence, la Ville considère toutefois important de :

Faire coïncider l'entrée en vigueur de l'article 149 du projet de loi avec celle du projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques.

À court terme, cela éviterait en effet aux municipalités de revoir leurs interprétations du *Règlement sur l'encadrement des activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (REAFIE), du *Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles* (RAMHHS) ainsi que leurs règlements municipaux avant l'entrée en vigueur du cadre réglementaire en milieux hydriques.

La Ville soumet par ailleurs respectueusement au législateur que le même arrimage devrait être fait en ce qui a trait à l'entrée en vigueur de l'article 118 du projet de loi (art. 46.0.2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*) traitant de la préséance de la délimitation des zones inondables et de mobilité établies par le MELCCFP.

4.2 Terminologie relative aux milieux humides d'intérêt

Plusieurs municipalités québécoises ont protégé les milieux humides et hydriques de leur territoire en les intégrant à leurs règlements municipaux et en y interdisant leurs remblais. C'est le cas notamment à Laval, où une carte identifiant l'aire de protection des milieux humides d'intérêt a été introduite au code de l'urbanisme, puis mise à jour dans le cadre de l'élaboration du PRMHH. Les villes et MRC ont aussi procédé à l'élaboration de PRMHH, ciblant les milieux humides d'intérêt qui devront être intégrés à leur réglementation municipale.

La Ville de Laval salue l'initiative du gouvernement de reconnaître les inventaires des milieux humides réalisés par les municipalités dans le projet de loi déposé. Dans un souci d'harmonisation avec les planifications réalisées, et en prenant en considération le fait que les PRMHH découlent d'une obligation provinciale, elle recommande toutefois au gouvernement de :

Modifier le libellé de l'article 120 du projet de loi pour faire référence aux « milieux humides d'intérêt identifiés dans le Plan régional des milieux humides et hydriques » plutôt qu'à l'expression « milieux humides et hydriques d'importance pour la conservation connus ».

Conclusion

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec s'est doté de cibles ambitieuses en matière de changements climatiques et de développement durable. Plusieurs municipalités et MRC ont fait de même. Les modifications introduites par le projet de loi n° 81 permettront de soutenir les initiatives nécessaires à l'atteinte de ces cibles. Par conséquent, non seulement la Ville de Laval souscrit à la réforme législative proposée, mais elle salue la volonté de cohérence qui l'anime.

Cela dit, la Ville considère que certaines nouvelles dispositions auraient avantage à être assouplies ou mieux encadrées, voire retirées. La très grande majorité des recommandations soumises dans le cadre de ce mémoire invitent donc le législateur à prendre les mesures qui s'imposent en ce sens. Toutes ont pour objectif de mieux baliser les exigences imposées et font écho à la volonté du Québec d'accroître la préservation et la restauration des milieux naturels existants pour les générations futures.



Annexe

Annexe 1

Synthèse des recommandations d'ordre général

Affectation des sommes accumulées dans le Fonds de protection de l'environnement et domaine hydrique de l'État

Recommandation 1

Maintenir les règles en vigueur quant à l'affectation des sommes accumulées dans le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (*art. 72 du projet de loi et art. 15.4.41.1 de la LDDEP, section II.3*).

Procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Recommandation 2

Permettre que des projets portés par des municipalités ou des MRC, et contribuant à l'atteinte des cibles gouvernementales puissent, eux aussi, bénéficier des mesures d'accélération prévues (*art. 88 du projet de loi*).

Recommandation 3

Réfléchir à une modulation des exigences de démonstration imposées en matière d'évitement des milieux humides ou hydriques, selon la nature du projet soumis et son impact présumé.

Recommandation 4

Établir, par voie réglementaire, les critères pris en compte lors de l'analyse du nouveau document de démonstration exigé.

Activités interdites et mesures de compensation

Recommandation 5

Assortir la mise en œuvre des dispositions prévues à l'article 90 (*art. 31.5.1 de la LQE, chap. 4, section 2*) d'un règlement ou d'une norme venant baliser les mesures compensatoires pouvant être exigées.

Recommandation 6

Définir ce qui est entendu, à l'article 16 du projet de loi, par « toute activité susceptible de porter atteinte à tout spécimen de cette espèce ».

Recommandation 7

Préciser les critères pris en compte pour établir la compensation (argent ou aménagement) exigée en cas de destruction d'un habitat d'espèce floristique (menacée ou vulnérable) ou faunique (*art. 45 et 48 du projet de loi et art. 128.7 de la LCMVF et 18 de la LEMV*).

Recommandation 8

Clarifier, par voie réglementaire, la méthode de calcul de la somme à verser ainsi que la méthode d'utilisation des sommes exigées en guise de compensation.

Recommandation 9

Uniformiser les critères d'analyse respectivement inclus dans la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* au regard des demandes d'autorisation ministérielle.

Recommandation 10

Ajouter les mesures de protection, de minimisation et de contrôle aux critères d'analyse respectivement inclus dans la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* au regard des demandes d'autorisation ministérielle.

Arrimage avec le nouveau cadre réglementaire sur les milieux hydriques et les PRMHH

Recommandation 11

Faire coïncider l'entrée en vigueur de l'article 149 du projet de loi avec celle du projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques.

Recommandation 12

Modifier le libellé de l'article 120 du projet de loi pour faire référence aux « milieux humides d'intérêt identifiés dans le Plan régional des milieux humides et hydriques » plutôt qu'à l'expression « milieux humides et hydriques d'importance pour la conservation connus ».