



Présenté à la
Communauté
métropolitaine de
Montréal

Commentaires

**DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

**concernant le Projet de Plan
métropolitain d'aménagement et de
développement révisé de la
Communauté métropolitaine de
Montréal - Définition de valeur
écologique importante**

LE 16 décembre 2024

Rédaction des commentaires

Marc Bishai, avocat

Camille Péloquin, stagiaire en droit



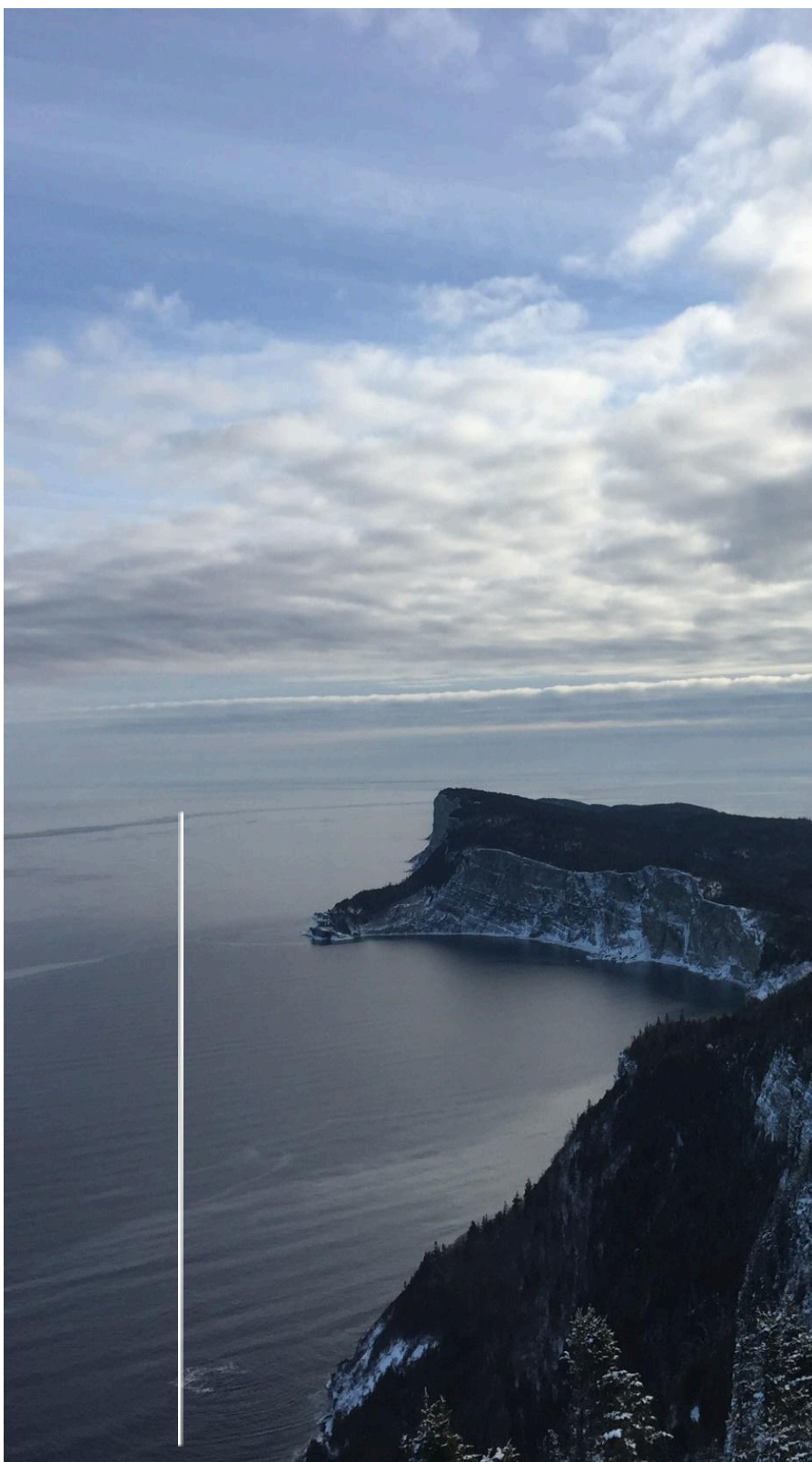
Centre québécois du droit de l'environnement

5248, Boul. Saint-Laurent,
Montréal, Québec, Canada
H2T 1S1

Courriel : info@cqde.org
Site internet : cqde.org

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source de la façon suivante

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT,
Commentaires présentés à la Communauté métropolitaine de Montréal, dans le cadre de la Consultation publique sur le Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement révisé, 16 décembre 2024.





Présentation

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

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

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

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

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

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

Commentaires du CQDE sur la définition de valeur écologique importante

Dans le cadre de la consultation publique de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) concernant son projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement révisé (PPMADR), le CQDE soumet des commentaires ciblés concernant seulement la définition de la notion de « valeur écologique importante » (VÉI) proposée par la CMM à l'encadré 27 de la page 223 de son PPMADR.

Cette question suscite des débats et des préoccupations de la part de nombreuses personnes depuis son introduction à l'article 245 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Nous invitons la CMM à adopter une définition qui fournira une plus grande prévisibilité pour toutes et tous, tout en étant alignée sur l'intention du législateur et les engagements de la CMM ainsi que ceux de la province en matière de protection du territoire et de la biodiversité.

La CMM, tout comme le Québec et le Canada, s'est notamment engagée à atteindre l'objectif de protéger 30 % de son territoire. Il est à prévoir que, dans les prochaines années, cette cible devra être rehaussée à 50%. De plus, il ne faut pas perdre de vue l'importance d'assurer une représentativité écologique parmi les milieux protégés. La notion de VÉI doit être interprétée de manière à faciliter une protection du territoire qui soit conforme aux recommandations de la communauté scientifique.

Vous trouverez donc dans le tableau suivant la définition de la VÉI présentée par la CMM dans son PPMADR dans la colonne de gauche, les commentaires du CQDE relatifs aux différentes composantes de la définition dans la colonne du centre, puis une proposition de définition bonifiée de la VÉI du CQDE dans la colonne de droite.

Vu les délais disponibles, ces commentaires et recommandations n'ont pas fait l'objet d'une concertation auprès d'experts scientifiques, donc certains éléments pourraient requérir un ajustement ultérieurement.

Commentaires et recommandations du CQDE sur la définition de la « valeur écologique importante »

Définition de la VÉI de la CMM	Commentaires du CQDE	Proposition de définition du CQDE
<p>« <u>Les milieux ayant une valeur écologique importante se distinguent par la présence d'une ou de plusieurs des caractéristiques suivantes, reconnues par la communauté scientifique:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Présence d'écosystèmes ou d'espèces rares, vulnérables ou menacés à l'échelle nationale, régionale et locale; • Intégrité du milieu, qui n'a pas subi de perturbations anthropiques majeures depuis longtemps; 	<p>La valeur écologique importante (VÉI) n'étant pas définie par la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)</i>, il est judicieux d'adopter une définition plus englobante, fournissant une plus grande prévisibilité. La définition retenue doit être conforme à <u>l'intention du législateur</u> ayant mené à l'adoption de l'article 245 LAU.</p> <p>À ce titre, rappelons que les mots d'une loi ne doivent pas toujours être interprétés en se limitant au sens ordinaire et grammatical, mais aussi en tenant compte notamment du contexte et de l'intention du législateur, selon la</p>	<p>Les milieux ayant une valeur écologique importante sont ceux présentant une ou plusieurs des caractéristiques suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) diversité écologique, notamment une richesse en espèces, en types de milieux ou en types de communautés; b) présence d'éléments remarquables, exceptionnels ou irremplaçables, notamment des formations géologiques rares ou uniques, des écosystèmes exceptionnels, des peuplements rares ou irremplaçables, une forêt ancienne ou des éléments rares fragiles;

Définition de la VÉI de la CMM	Commentaires du CQDE	Proposition de définition du CQDE
<ul style="list-style-type: none"> • Diversité écologique : richesse en espèces, en types de milieux, en types de communautés; • Présence d'éléments remarquables, exceptionnels ou irremplaçables (formations géologiques rares ou uniques, écosystèmes forestiers exceptionnels, peuplements rares ou irremplaçables, forêt ancienne, habitat faunique reconnu, éléments rares fragiles; • Superficie importante dans son contexte régional. <p><u>Il importe de distinguer la valeur écologique d'un milieu naturel de son intérêt pour la conservation.</u> Alors que la valeur écologique reflète les qualités intrinsèques de l'écosystème, l'intérêt</p>	<p>méthode d'interprétation moderne¹.</p> <p>Nous sommes d'avis que certaines des caractéristiques du premier alinéa de la définition proposée par la CMM sont d'une telle importance, reconnue par différentes lois et instruments internationaux, qu'il y a consensus sur leur participation à la VÉI. Donc, nous recommandons de les regrouper en un deuxième alinéa distinct établissant qu'il sont <u>réputés</u> attribuer une VÉI à un milieu.</p> <p>Dissocier ainsi la notion de la valeur écologique de celle de l'intérêt pour la conservation présente des risques substantiels. En effet, la définition de la VÉI devrait, au contraire, <u>intégrer</u> les</p>	<p>c) superficie importante dans son contexte régional;</p> <p>d) sa participation, actuelle ou potentielle, à la connectivité des habitats (corridors écologiques, <u>pas japonais, etc.</u>);</p> <p>e) son rôle de zone tampon;</p> <p>f) son rôle dans le maintien des fonctions écologiques <u>à l'échelle locale ou régionale</u>;</p> <p>g) son potentiel de restauration;</p> <p><u>ou</u></p> <p>h) <u>des caractéristiques identifiées comme ayant une valeur écologique importante, pour d'autres motifs, dans une étude, une expertise ou un rapport signé par un professionnel au sens de l'article 1 du Code des professions</u></p>

¹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, par. 117 citant *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27, par. 21 et *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, par. 26, citant tous deux Elmer Driedger, *Construction of Statutes*, 2e éd., Toronto, Butterworths, 1983, p. 87: « Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leurs contextes, en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur ». Voir également la *Loi d'interprétation*, RLRQ c. I-16, art. 41 al. 2: « Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin. »

Définition de la VÉI de la CMM	Commentaires du CQDE	Proposition de définition du CQDE
<p>pour la conservation se joue à l'échelle d'un territoire et tient compte des pressions sur la biodiversité. Les écosystèmes de grande valeur écologique vont constituer les noyaux de biodiversité autour desquels va s'articuler la stratégie de conservation.</p> <p>Dans le Grand Montréal, <u>en raison de la rareté</u> et de la carence en milieux naturels, la conservation des seuls milieux présentant les caractéristiques précédentes est insuffisante pour atteindre nos objectifs de conservation et, par le fait même, l'orientation gouvernementale en aménagement du territoire applicable au territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal numéro 8, visant à :</p> <p>« Protéger et mettre en valeur les milieux naturels, les espèces fauniques et floristiques ainsi que leurs habitats, les plans d'eau, la biodiversité, les paysages ainsi que les éléments patrimoniaux du territoire. »</p>	<p>considérations relatives à l'intérêt pour la conservation et le potentiel de restauration. Ce sont des facteurs clés dans l'évaluation de la « valeur » écologique d'un milieu, laquelle doit s'évaluer à la lumière de <u>l'intention du législateur</u>.</p> <p>Certes, le besoin de protection et de restauration des milieux est particulièrement important dans le Grand Montréal, mais ce besoin se fait sentir également à l'extérieur de cette région, bien entendu. Il ne faut donc pas laisser entendre que les objectifs de conservation pourront être atteints ailleurs facilement. Au contraire, des pressions se font sentir sur le territoire dans toutes les régions de la province et appellent à des mesures municipales rigoureuses, d'autant plus en tenant compte des propos liminaires précédant le présent tableau.</p> <p>Dans tous les cas, à l'intérieur et à l'extérieur du territoire de la CMM, la VÉI doit s'évaluer notamment en fonction</p>	<p><u>(chapitre C-26) ou un titulaire d'un diplôme universitaire en biologie, en sciences de l'environnement ou en écologie du paysage.</u></p> <p>Sont réputés avoir une valeur écologique importante les milieux :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) n'ayant pas subi de perturbations anthropiques majeures depuis longtemps; b) abritant un habitat floristique, faunique ou fongique au sens d'une loi ou d'un règlement provincial ou fédéral; c) ayant fait l'objet d'une ou de plusieurs observations de la présence d'un spécimen d'une espèce ayant le statut « vulnérable », « menacée » ou « susceptible d'être ainsi désignée » selon une loi ou un règlement provincial ou « en péril » selon une loi ou un règlement fédéral; ou

Définition de la VÉI de la CMM	Commentaires du CQDE	Proposition de définition du CQDE
<p><u>Par conséquent, l'importance écologique des milieux doit donc être évaluée en fonction de ce contexte et également considérer les critères suivants :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La connectivité des habitats (corridors écologiques); • La nécessité de zones tampons; • Le rôle du milieu dans le maintien des fonctions écologiques; • <u>Le potentiel de restauration.</u> <p>Notons qu'en plus de contribuer à la conservation de la biodiversité, ces milieux sont appelés à contribuer à la santé et à la sécurité des personnes ou la sécurité des biens en diminuant leur vulnérabilité à divers phénomènes accentués par les changements climatiques. »</p>	<p>des éléments listés dans la deuxième énumération de la définition apparaissant dans la colonne de gauche.</p> <p>Par ailleurs, cette énumération peut être bonifiée comme suit, considérant la crise actuelle de la perte de la biodiversité:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la connectivité <u>nécessaire ou utile pour la biodiversité</u> (corridors écologiques, <u>pas japonais, etc.</u>). <p>Il est évident pour le CQDE que la protection des milieux en question contribue à la santé et à la sécurité. Ce n'est plus à démontrer. Cela explique pourquoi nous proposons de rendre la définition de VÉI plus concise en omettant cette mention.</p>	<p>d) correspondant à l'habitat d'une espèce visée par le paragraphe c) du présent alinéa.</p>

Définition de la VÉI de la CMM	Commentaires du CQDE	Proposition de définition du CQDE
<p>(nous soulignons)</p>	<p>La deuxième série de critères que propose ici la CMM s'ajoute aux caractéristiques listées au premier alinéa à titre d'indicateurs de la présence d'un milieu ayant une VÉI. La définition gagnerait en clarté s'il était précisé que ces éléments ne sont <u>ni cumulatifs, ni exhaustifs</u>. En d'autres mots, on peut conclure à une VÉI même si tous ces éléments ne sont pas présents, et il pourrait y avoir d'autres indicateurs pertinents qui ne sont pas énumérés ici.</p>	