

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

À l'intention de  
l'Office de consultation publique de Montréal

Dans le cadre de  
la Consultation sur la réduction de la dépendance aux énergies fossiles

Le 3 mars 2016



**Rédaction**

Azéline Bonadeo, stagiaire du CQDE

Me Karine Péloffy, avocate et directrice générale du CQDE

**Révision**

Comité juridique du CQDE

© 2016

Centre québécois du droit de  
l'environnement

Montréal, Québec,

Courriel: [info@cqde.org](mailto:info@cqde.org) [www.cqde.org](http://www.cqde.org)

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source de la façon suivante CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté à l'Office de consultation publique de Montréal* dans le cadre de la *Consultation sur la réduction de la dépendance aux énergies fossiles*, 3 mars 2016.

## PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme sans but lucratif fondé en 1989. C'est le seul organisme offrant une expertise indépendante en droit de l'environnement au Québec et il compte aujourd'hui plus de 200 membres individuels et corporatifs actifs dans la plupart des régions du Québec. Le CQDE 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 ainsi que devant les instances judiciaires lorsque nécessaire. Par exemple, la Cour suprême du Canada lui a reconnu le statut d'intervenant dans une affaire touchant le droit de l'environnement<sup>1</sup>. Le CQDE s'est aussi présenté devant les tribunaux pour contester la légalité des autorisations environnementales concernant les forages à Cacouna, l'absence d'autorisation concernant ceux effectués sur Anticosti ainsi que le refus de divulguer les produits contaminants utilisés par l'industrie du gaz de schiste. Plus récemment, le CQDE et ses partenaires – Équiterre, Fondation Coule pas chez nous et Nature Québec – ont déposé un recours en jugement déclaratoire à l'encontre de TransCanada Pipelines Ltée et Oléoduc Énergie Est Ltée à la Cour supérieure à Montréal concernant l'assujettissement du projet de pipeline Énergie Est à la procédure requise par la loi québécoise. Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, tout en les inscrivant dans l'objectif de l'atteinte d'un développement qui soit durable.

---

<sup>1</sup> Cour Suprême du Canada, 2008, *Ciment du St-Laurent inc. c. Barrette*, C.S.C. 64; EYB 2008-150682.

## TABLE DES MATIERES

<b>PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT</b> .....	4
<b>DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	4
<b>Introduction</b> .....	6
<b>Compétences municipales reconnues par la loi et la jurisprudence</b> .....	7
<b>INITIATIVES RÉGLEMENTAIRES POSSIBLES POUR L'ATTÉNUATION ET L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES</b> .....	9
<b>Aménagement du territoire</b> .....	9
<b>Considérations de cycle de vie et extraterritorialité au cœur du calcul d'émissions de GES</b> .....	10
<b>Un « test climatique » pour toute nouvelle décision administrative</b> .....	11
<b>Une taxe proportionnelle aux émissions de GES</b> .....	11
<b>Adaptation locale aux changements climatiques: les îlots de chaleur</b> .....	13
<b>MÉCANISMES DE TRANSPARENCE</b> .....	14
<b>Conclusion</b> .....	15
<b>ANNEXE 1</b> .....	16

## Introduction

L'augmentation préoccupante des gaz à effet de serre (GES) requiert une action rapide et ambitieuse de plusieurs acteurs afin de limiter les effets délétères du changement climatique sur la santé et la qualité de vie des Montréalais. Il est temps que le milieu municipal adopte une attitude proactive en matière de lutte contre les changements climatiques. L'Accord international de Paris conclu en décembre dernier par 195 pays invite les villes à le faire et plusieurs répondent déjà à l'appel en formant l'Alliance des villes carboneutres qui les engage à réduire leurs émissions de GES d'un minimum de 80% en 2050.<sup>2</sup>

En 2005, lors du 4<sup>ème</sup> Sommet des leaders municipaux sur les changements climatiques tenu à Montréal, notre ville s'est engagée à réduire ses émissions de GES de 30 % sous les niveaux de 1990 à l'horizon 2020<sup>3</sup>. Or l'objectif est loin d'être réalisé! En 2012, la réduction des GES a été évaluée à seulement 8%. C'est un véritable défi que la Ville de Montréal s'est lancée au nom de la protection de ses habitants. Pour mettre un terme à notre inertie, il est nécessaire que la municipalité adopte une approche plus coercitive. Elle doit, afin de respecter ses objectifs de lutte contre les changements climatiques, user de ses pouvoirs réglementaires contraignants afin de réduire ses émissions de GES.

La communauté juridique interpelle la Ville de Montréal pour qu'elle exerce ses compétences afin de se donner un nouvel élan en matière de lutte contre les changements climatiques. Ce mémoire vient en complément de la lettre ouverte présentée par le CQDE à l'Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM) dans le cadre de la consultation vertMTL sur la dépendance montréalaise aux énergies fossiles, signée par 165 personnes dont une centaine de juristes<sup>4</sup>. Après avoir démontré la possibilité et la nécessité pour la Ville de Montréal d'agir de manière rapide, nous verrons comment celle-ci peut agir à travers plusieurs propositions qui lui permettront de lutter efficacement contre l'augmentation des GES et qui fournirait à Montréal l'occasion de devenir ville « carboneutre » à l'horizon 2042, soit pour son 400<sup>ème</sup> anniversaire, comme le préconise la Coalition Climat Montréal.

---

<sup>2</sup> UNFCCC, Accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015, préambule et paragraphe 134 et 135; en ligne: <http://unfccc.int/resourcement/docs/2015/cop21/fre/109f.pdf> ;

Alliance des villes carboneutres, en ligne: <http://usdn.org/public/page/13/CNCA>

<sup>3</sup> Plan 2013-2020 de réduction de GES de la ville de Montréal, en ligne:

[https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ENVIRO\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PLAN\\_COLLECTIVITE\\_2013-2020\\_VF.PDF](https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ENVIRO_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PLAN_COLLECTIVITE_2013-2020_VF.PDF)

<sup>4</sup> «Une perspective des juristes», Lettre ouverte des juristes présentée par le CQDE à l'OCPM dans le cadre de la consultation vertMTL sur la dépendance montréalaise aux énergies fossiles, le 03.03.2016, en ligne :

<https://docs.google.com/a/cqde.org/forms/d/1WQAbh6S8tnX5ZiM30835xX8YteC8RWGZ6ZAmvijR-tU/viewform?c=0&w=1>

# MONTREAL DISPOSE DES POUVOIRS NECESSAIRES POUR PROTEGER LE CLIMAT

## Compétences municipales reconnues par la loi et la jurisprudence

Si à une époque, l'environnement était considéré comme un objet de compétence municipale par inférence, ce temps est maintenant définitivement révolu : la compétence des municipalités en matière d'environnement ne saurait être plus clairement confirmée<sup>5</sup>.

En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la *Loi sur les compétences municipales* (L.C.M.) est entrée en vigueur. L'article 4 de cette loi octroie aux municipalités du Québec une compétence spécifique et particulière en matière d'environnement<sup>6</sup>. Dans l'exercice de ses compétences, une municipalité peut adopter tout règlement (art. 19, 55 et 59 L.C.M.) et prévoir toute prohibition (art. 6 L.C.M.); elle peut également « adopter toute mesure non réglementaire » (art. 4, al. 2 L.C.M.)<sup>7</sup>. De plus, selon l'article 2 de la L.C.M., « les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive »<sup>8</sup>. Ceci laisse place à de nouvelles formes d'exercice du pouvoir municipal.

La même année, en avril 2006, était sanctionnée la *Loi sur le développement durable*. L'article 6 de cette loi définit 16 principes qui doivent être pris en compte par l'ensemble des ministères et des organismes publics dans leurs interventions tels « l'internalisation des coûts » d'impact sur la société dans le prix des biens et des services ainsi que les célèbres principes de « pollueur-payeur » et « principe de précaution »<sup>9</sup>. En attendant les décrets d'application de l'administration provinciale s'appliquant aux municipalités, rien interdit à ces dernières de souscrire aux objectifs de cette loi<sup>10</sup>. De surcroît, selon l'article 85 de la même loi, une municipalité peut « adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population ».

En outre la jurisprudence tend à consacrer de plus en plus de pouvoirs et de responsabilités aux municipalités en matière de protection de l'environnement. En effet, dès 2001 la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Spraytech* reconnaissait le rôle crucial des municipalités en environnement au nom du principe de subsidiarité, selon lequel le niveau de gouvernance le plus près des citoyens devrait

---

<sup>5</sup> 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241; J.F. Girard, *Dix ans de protection de l'environnement par les municipalités depuis l'arrêt Spraytech : constats et perspective*, Développements récents en droit de l'environnement, 2010, en ligne :

[http://unik.cajj.qc.ca/recherche#q=girard%20comp%C3%A9tence%20municipale%20environnement&t=unik&sort=r elevancy&f:cajj-unik-checkboxes=\[Doctrine\]&m=detailed&i=2&bp=results%20TousActualit%C3%A9sMapsImagesVid%C3%A9osPlusOut ils%20de%20recherche](http://unik.cajj.qc.ca/recherche#q=girard%20comp%C3%A9tence%20municipale%20environnement&t=unik&sort=r elevancy&f:cajj-unik-checkboxes=[Doctrine]&m=detailed&i=2&bp=results%20TousActualit%C3%A9sMapsImagesVid%C3%A9osPlusOut ils%20de%20recherche)

<sup>6</sup> *Loi sur les Compétences Municipales*, en ligne:

[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_47\\_1/C47\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_47_1/C47_1.html)

<sup>7</sup> Préc. J.F. Girard

<sup>8</sup> Préc. J.F. Girard

<sup>9</sup> *Loi sur le Développement Durable*,

[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/D\\_8\\_1\\_1/D8\\_1\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/D_8_1_1/D8_1_1.html)

<sup>10</sup> Préc. J.F. Girard

disposer des pouvoirs lui permettant d'agir efficacement<sup>11</sup>. Ainsi, le niveau municipal a souvent la meilleure compréhension des enjeux sur une question donnée et est donc le mieux placé pour répondre aux besoins créés par celle-ci. Or les municipalités sont vectrices de développement durable, tel que cela a été énoncé lors du Sommet de la Terre de Johannesburg en 2002<sup>12</sup>, puis confirmé très récemment dans l'Accord de Paris<sup>13</sup>.

La Cour suprême a aussi jugé dans l'arrêt *Spraytech* que les municipalités peuvent généralement adopter des normes environnementales plus contraignantes ou plus exigeantes sans que cela ne pose de problème d'opérabilité<sup>14</sup>. Sans entrer dans les subtilités du partage de compétences des paliers de gouvernement en matière environnementale<sup>15</sup>, la Ville de Montréal peut généralement agir dans tous les domaines dans lesquels le provincial n'a pas agi, cela dit sous réserve de prépondérance fédérale.

Comme le rappelle la Cour d'appel dans l'affaire *Wallot*, qui touche au domaine de la protection écologique des lacs et des cours d'eau, les droits privés et individuels doivent, en certaines occasions, céder le pas devant les impératifs collectifs, particulièrement lorsqu'il est question de protection de l'environnement<sup>16</sup>. En outre, les juges estiment que si une mesure proposée au niveau municipal est susceptible d'apporter un gain environnemental, elle doit être regardée avec bienveillance, sinon encouragée. « La protection de la qualité de l'environnement sous toutes ses formes est, certes, une responsabilité collective, mais à l'évidence, l'autorité publique est appelée à jouer un rôle déterminant (sic) et incitatif en ce domaine. On peut donc prétendre aisément que les municipalités du Québec n'échappent pas à cette responsabilité grandissante». <sup>17</sup>

La lutte contre les changements climatiques doit être prépondérante par rapport à la propriété individuelle. La *Charte québécoise des droits et libertés* prévoit qu'une loi peut faire obstacle « à la jouissance paisible et à la libre disposition des biens», et la *Charte canadienne des droits et libertés* ne protège pas les droits économiques et de propriété<sup>18</sup>. Dès lors nous encourageons la ville de Montréal à prendre des décisions visant à protéger le plus largement possible les habitants contre les augmentations de GES et leurs répercussions sur le climat et l'environnement.

---

<sup>11</sup> Cour Suprême du Canada, Juin 2001, *Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, REJB 2001-24833

<sup>12</sup> Cour d'Appel du Québec, mai 2010, 9034-8822 *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2010 QCCA 858

<sup>13</sup> UNFCC, Accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015, préambule et paragraphe 134 et 135; en ligne: <http://unfccc.int/resourcement/docs/2015/cop21/fre/109f.pdf>

<sup>14</sup> Sous réserve de l'article 124 L.Q.E. qui prévoit une exception pour les normes municipales portant sur le même objet que les règlements adoptés en vertu de la L.Q.E. auquel cas les règlements adoptés par le ministre «*prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre*».

<sup>15</sup> Voir par exemple le mémoire du CQDE présenté à la Commission de l'environnement de la Communauté métropolitaine de Montréal sur la Consultation publique sur le projet d'oléoduc Énergie-Est de TransCanada, intitulé *Les oléoducs interprovinciaux et la compétence locale en environnement : Portée des pouvoirs provinciaux et municipaux*, 25 septembre 2015

<sup>16</sup> Cour d'Appel, juin 2011, *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, par.60 «*Le juge de première instance a conclu avec raison que le règlement attaqué visait essentiellement à réglementer l'usage de la propriété privée en imposant aux propriétaires riverains du lac Saint-Charles des restrictions pour le bien-être collectif*».

<sup>17</sup> *Ibid.* par. 28

<sup>18</sup> Charte des droits et des libertés de la personne, 1975, Chapitre 1, article 6, «*Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi*»

Par ailleurs, certaines normes environnementales municipales sont d'application générale, comme la protection des terres agricoles, milieux humides, parcs nationaux, voire les règles en matière de sécurité du transport de carburants ou produits dangereux<sup>19</sup>. A cela il est tout à fait envisageable que soient ajoutées des normes en vertu de la lutte contre les changements climatiques. La jurisprudence est allée dans ce sens en 2012 dans l'arrêt *Châteauguay*. En l'espèce, la municipalité, en appliquant le principe de précaution, refuse la construction d'un système d'antennes à l'endroit préféré par l'entreprise Rogers car un site alternatif était disponible<sup>20</sup>. Nous pouvons imaginer un cas de figure similaire pour un projet qui n'irait pas dans le sens de réduction des GES.

En effet, dans le contexte d'urgence climatique actuel, les efforts en matière de lutte contre l'augmentation des GES doivent se conjuguer. Les municipalités et les provinces sont souvent complémentaires dans leurs actions, notamment en matière de protection de l'environnement<sup>21</sup>. Les autorités doivent se montrer créatives et innovatrices dans l'utilisation des pouvoirs qui leurs sont octroyés en créant de nouveaux outils de régulation des émissions de GES.

Pour notre part, nous estimons que la ville de Montréal dispose de tous les pouvoirs pour agir en faveur de la lutte contre les changements climatiques et, en ce domaine, elle doit dorénavant assumer un leadership qui nous permettra véritablement de prendre pied dans le paradigme du développement durable.

## **INITIATIVES RÉGLEMENTAIRES POSSIBLES POUR L'ATTÉNUATION ET L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES**

Des règlements peuvent d'ores et déjà être adoptés dans des domaines précis; nous en détaillons sommairement quelques exemples.

### **Aménagement du territoire**

La ville de Montréal réfère souvent à Vancouver comme modèle pour réduire ses émissions de GES. Or Vancouver est entourée de montagnes, limite naturelle à l'étalement urbain. Montréal en revanche peine à contenir l'étalement urbain, et cela augmente les besoins en transport, première cause des émissions de GES, soit 39%. L'étalement urbain doit pouvoir être maîtrisé par des outils

---

<sup>19</sup> Une loi est dite d'application générale lorsqu'elle ne vise uniquement ni ne distingue défavorablement les entreprises fédérales par rapport aux entreprises provinciales : *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309 aux p.321-322; *Kruger et al. c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104 à la p. 110.

Seules les lois et règlements d'application générale peuvent en effet s'appliquer aux éléments essentiels des entreprises dont l'activité relève d'une compétence fédérale : D.Robitaille, « *Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre* », volume 20.1 de la *Revue d'études constitutionnelles*, 2015, page 36

<sup>20</sup> Cour d'Appel, mai 2014, *White c. Châteauguay* (« Châteauguay »), 2014 QCCA 1121.

<sup>21</sup> Richard E. Langelier, « Analyse sommaire du Jugement de la Cour supérieure *Pétrolia inc. c. Gaspé (ville de)* », 10 février 2014, Dossier 110-17-000622-135, en ligne: [http://www.collectif-scientifique-gaz-de-schiste.com/fr/accueil/images/pdf/strategies/analyse\\_sommaire\\_du\\_jugement.pdf](http://www.collectif-scientifique-gaz-de-schiste.com/fr/accueil/images/pdf/strategies/analyse_sommaire_du_jugement.pdf)

légaux, c'est pourquoi le pouvoir réglementaire des municipalités est un terrain à explorer dans la lutte contre les changements climatiques.

À la suite de l'accord de Paris et considérant les enjeux mondiaux actuels en matière d'environnement, les mesures prises par la Ville de Montréal seront cohérentes par rapport aux orientations que devront prendre autant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux. Nous considérons que les objectifs de réduction de GES devront être intégrés au prochain PMAD (Plan Métropolitain d'Aménagement et de Développement) qui sera renouvelé en 2017.

En effet, ce plan, mis en place conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, pose un cadre juridique contraignant à la CMM pour l'exercice de sa compétence en matière d'aménagement et de développement du territoire.

Bien que le plan développé pour la période 2012 à 2017 mette sur pied différents outils afin d'atteindre les objectifs prévus au PMAD, ce n'est que très timidement que l'on se positionne clairement sur les objectifs de réduction de GES<sup>22</sup>. Nous demandons donc à la Ville de Montréal d'encourager la CMM à identifier des objectifs précis en matière de réduction de gaz à effet de serre à travers les huit objets du PMAD<sup>23</sup>. Autrement dit, l'aménagement et le développement du territoire devra se conformer avec les objectifs de réduction de GES pour que le PMAD soit cohérent et adopté par le Conseil de la Communauté.

## **Considérations de cycle de vie et extraterritorialité au cœur du calcul d'émissions de GES**

En tant qu'enjeu global, les émissions de GES enregistrées à l'extérieur du territoire du Québec affectent autant l'environnement du Québec que les émissions enregistrées sur son territoire.

Pour prendre en compte les émissions de GES dans les décisions municipales à travers un test climatique, il faudra donc inclure les émissions extraterritoriales dans les calculs. Prenons l'exemple du projet d'oléoduc Keystone XL aux États-Unis : ce projet a fait l'objet d'une étude des émissions de GES dans son ensemble, y compris des effets sur les changements climatiques et de l'ensemble

---

<sup>22</sup>Plan d'action 2012-2017 du PMAD, en ligne:

[http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/pmad2012/documentation/20120530\\_PMAD.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20120530_PMAD.pdf)

<sup>23</sup> Le plan porte sur huit objets, soit : la planification du transport terrestre; la protection et la mise en valeur du milieu naturel et bâti ainsi que des paysages; l'identification de toute partie du territoire de la communauté qui doit faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport; la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu; la mise en valeur des activités agricoles; la définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace ainsi que la délimitation de tout périmètre métropolitain; l'identification de toute partie de territoire de la communauté qui, chevauchant le territoire de plusieurs municipalités régionales de comté, est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général; l'identification de toute installation qui présente un intérêt métropolitain et la détermination, pour toute nouvelle installation, du lieu de son implantation, de sa vocation et de sa capacité.

En ligne: <http://cmm.qc.ca/champs-intervention/amenagement/plans/pmad/>

du cycle de vie du projet<sup>24</sup>. De la même manière, une taxe carbone, qu'elle soit appliquée sur un produit ou sur un projet, devra prendre en compte les émissions de GES à la fois sur le territoire et hors du territoire pour être réaliste.

Le pouvoir administratif municipal est à priori compétent pour déterminer le mode de calcul des GES, dans la mesure où le champ n'est pas occupé au niveau provincial ou fédéral. L'extraterritorialité est étroitement liée à l'équilibre entre l'intérêt local et l'intérêt national, voire international. Cet équilibre est nécessaire en matière de régulation des émissions de GES, notamment en termes de transport d'hydrocarbures par trains et pipelines ainsi qu'en termes d'aviation et de navigation d'autant plus que cela suscite de vives controverses au sein de populations locales<sup>25</sup>.

## **Un « test climatique » pour toute nouvelle décision administrative**

En juin 2015, le Ministre du développement durable, de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), M. Heurtel, a déposé un Livre vert à l'Assemblée Nationale proposant les grandes orientations sur lesquelles pourrait reposer le prochain régime d'autorisation environnementale découlant de la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>26</sup>. L'objectif étant de moderniser la loi en y intégrant un « test climatique » afin de soumettre toute décision administrative aux exigences de réduction de GES. Le contexte actuel est favorable à l'intégration d'un critère d'impact sur les changements climatiques dans les décisions municipales (ou « test climatique »).

La ville de Montréal peut s'inspirer de ce livre vert et de la consultation publique qui en a suivi pour également rendre obligatoire l'application d'un « test climatique » en amont de toute décision municipale<sup>27</sup>. Ainsi, chaque initiative d'envergure, dont la définition serait à expliciter, serait soumise à ce test pour vérifier qu'elle permet l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES (Montréal a pour objectif de réduire de 30% ses émissions de GES en 2020 par rapport aux niveaux de 1990).

## **Une taxe proportionnelle aux émissions de GES**

Alors qu'un test climatique s'impose en amont de toute nouvelle décision municipale, une ou plusieurs taxes permettraient de réguler les émissions pour les projets/produits déjà en cours.

Cette proposition peut être révisée à la lumière du caractère global des émissions de GES. Voici différentes options que la ville de Montréal pourrait explorer en termes d'écofiscalité, inspirée de

---

<sup>24</sup> US Department of State, TransCanada Keystone XL Pipeline Project, L.P. Application for Presidential Permit, Record of decision and national interest determination, en ligne : <http://keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/249450.pdf> (page 9 sur 32, paragraphe 5.1)

<sup>25</sup> D.Robitaille, « *Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre* », volume 20.1 de la *Revue d'études constitutionnelles*, 2015

<sup>26</sup> Site internet du MDDELCC (consulté pour la dernière fois le 26/02/2016) <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/index.htm>

<sup>27</sup> CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale*, dans le cadre de la *Consultation sur le Livre vert intitulé : Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, 31 août 2015.

modèles déjà appliqués dans d'autres villes et qui tendent à internaliser les coûts d'impact de chaque projet/produit sur les changements climatiques.

- **Une taxe carbone sur les produits : l'exemple de la Californie**

L'idée d'appliquer une hausse des taxes sur l'essence a été proposée dans le Plan de réduction des GES pour la collectivité montréalaise 2013-2020 et prévue dans la résolution CE12-129 de la CMM adoptée en 2012<sup>28</sup>. Pour cela la ville de Montréal pourrait mettre en place une Norme Intensité Carbone sur les Carburants (NICC) à l'instar de la Californie. Cette norme, une première mondiale, instrumentalise l'idée de réduire les émissions de GES des carburants sur la base de l'ensemble de leur cycle de vie, de l'extraction/culture à la combustion. Ainsi une NICC décourage les carburants à haute intensité carbone en incluant les émissions de GES à l'extérieur du territoire réglementé dans son traitement règlementaire. Sa mise en œuvre se fait par un système de crédits et déficits visant les distributeurs de carburants de l'état<sup>29</sup>. La NICC californienne a été jugée valide par une cour d'appel américaine qui a jugé en avril 2014 qu'une telle norme ne violait pas les clauses commerciales interétatiques dans la constitution américaine. Pour paraphraser la cour, la clause constitutionnelle sur le commerce ne protège pas la capacité des producteurs pétroliers à faire payer les autres pour les dangers invisibles de leurs produits seulement parce que ces produits sont envoyés à travers les frontières étatiques/provinciales<sup>30</sup>.

- **Une taxe sur les projets de transport d'hydrocarbures : l'exemple de la Pennsylvanie**

Dans l'État de Pennsylvanie, la loi a été doublement amendée afin que les municipalités puissent appliquer des taxes sur les constructions les plus risquées<sup>31</sup>. L'objectif de cette taxe est que les compagnies propriétaires des pipelines paient des taxes foncières tout comme les propriétaires immobiliers, et que le montant de cette taxe soit proportionnel à leur impact<sup>32</sup>. Le premier amendement consistait à autoriser les municipalités à appliquer une taxe sur tous les gaz et autres liquides qui circulent par pipeline<sup>33</sup>, et le second amendement qui suivait le même objectif prévoyait la méthode de calcul de la taxe<sup>34</sup>. Des amendements similaires sont en vigueur dans vingt états au moins, dont le New Jersey, l'Ohio et la Virginie-Occidentale.

---

<sup>28</sup> Précité, note 16, page 25; Résolution CE12-129 de la CMM, 2012, en ligne:

[http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/proces\\_verbaux/PV\\_CE\\_2012-08-16.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/proces_verbaux/PV_CE_2012-08-16.pdf)

<sup>29</sup> K.Péloffy, « Norme à faible intensité carbone pour les carburants du Québec, avant-projet de mémoire de recherche » AQLPA, Juin 2014, en ligne: [http://www.aqlpa.com/sites/default/files/publications-aqlpa/rapport\\_nicc\\_-\\_peloffy\\_pour\\_aqlpa\\_juin\\_2014\\_0.pdf](http://www.aqlpa.com/sites/default/files/publications-aqlpa/rapport_nicc_-_peloffy_pour_aqlpa_juin_2014_0.pdf)

<sup>30</sup> U.S. Court of Appeals for the Ninth Circuit, Avril 2014, *Rocky Mountain Farmers Union v. Richard W. Corey*, No. 12-15131, à la p. 68. La demande de pourvoi en Cour Suprême a été refusée en Juin 2014, chronologie en ligne : <http://www.scotusblog.com/case-files/cases/rocky-mountain-farmers-union-v-corey/>

<sup>31</sup> «Dinniman Bill to Allow Local Taxation of Natural Gas Pipelines» – June 19, 2015, en ligne :

<http://www.senatordinniman.com/dinniman-bill-to-allow-local-taxation-of-natural-gas-pipelines>

<sup>32</sup> *Ibid.* "It's only right that pipeline companies pay a real estate tax: just like property owners"

<sup>33</sup> Legislative reference bureau L.R.B From No. 4 (Rev. 03/25/10), en ligne: <http://www.senatordinniman.com/wp-content/uploads/2015/06/SB905.pdf>

<sup>34</sup> The General Assembly of Pennsylvania, Senate Bill No. 557, Session of 2015, "a person that utilizes an impact pipeline shall pay to the commission a fee based on acreage of linear feet plus right-of-way width using the county average land value in an affected area" page 3, en ligne:

Si le cadre juridique du Québec était amendé de la sorte, la ville de Montréal pourrait mettre en place une ou plusieurs taxes progressives sur les projets ou produits à forte émission de GES. Cette taxe encouragerait l'électrification des voitures, une utilisation plus importante des transports en commun, ainsi que l'aménagement de quartiers de type TOD (transit-oriented development)<sup>35</sup>.

## **Adaptation locale aux changements climatiques: les îlots de chaleur**

Dans un contexte urbain, la lutte contre les îlots de chaleur lie l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques. En utilisant des pouvoirs de zonage, la ville peut influencer l'aménagement des toits, des stationnements, etc. en favorisant l'implantation de végétation. Cela permet à la fois de réduire la capture de chaleur et la concentration en CO<sub>2</sub>.

À Montréal, de nombreux arrondissements ont exprimé leur intention de promouvoir la santé et les saines habitudes de vie en se prévenant des effets des îlots de chaleur. Dans ce domaine, l'arrondissement Rosemont-La Petite Patrie a fait preuve d'exemplarité. Le règlement d'urbanisme prévoit des exigences particulières pour la réfection et la construction des toits<sup>36</sup>. Avec les toits, les stationnements sont sans aucun doute un des éléments les plus importants à prendre en considération dans une lutte contre les îlots de chaleur. Le règlement permet de minimiser leur impact en imposant l'usage de matériaux ayant un indice de réflectivité suffisamment élevé ou participant à l'évapotranspiration. La création de toits verts, une bonne gestion de l'eau de pluie, l'utilisation de l'énergie solaire, la plantation d'arbres... Voici autant d'exemples à mettre en application<sup>37</sup>.

L'arrondissement de Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce a par exemple adopté un projet de règlement pour modifier son plan de zonage afin de limiter les surfaces imperméables, d'augmenter la plantation d'arbres et d'adopter des exigences similaires à l'arrondissement de Rosemont-La Petite Patrie en ce qui concerne les toitures, ajoutant à cela l'autorisation d'aménagement d'un potager dans les cours et sur les toitures<sup>38</sup>. Nous sommes convaincus que ces mesures devraient être adoptées à l'échelle de la Ville de Montréal afin de lutter efficacement contre le réchauffement et de promouvoir un environnement sain. La municipalité a la compétence d'adopter des règlements de

---

<http://www.legis.state.pa.us/CFDOCS/Legis/PN/Public/btCheck.cfm?txtType=PDF&sessYr=2015&sessInd=0&billBody=S&billTyp=B&billNbr=0557&pn=0583>

<sup>35</sup> Plan d'action 2012-2017 du PMAD, « *Le Transit-Oriented Development (TOD) articule le développement urbain à la présence d'un équipement ou d'une infrastructure lourde de transport collectif. L'objectif visé est donc l'utilisation accrue du transport collectif* » page 52 ; « *Un des grands paris d'aménagement du PMAD est de réaliser des quartiers de type TOD (...) Le PMAD propose d'orienter au moins 40 % des nouveaux ménages (2011-2031) dans des quartiers de type TOD* » page 80, en ligne :

[http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/pmad2012/documentation/20120530\\_PMAD\\_planAction.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20120530_PMAD_planAction.pdf)

<sup>36</sup> Article 87.2 du règlement d'urbanisme de l'arrondissement Rosemont-La Petite Patrie, en ligne :

[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND\\_RPP\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/R%C8GLEMEN T%20D'URBANISME\\_%202014%2012%2008\\_.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND_RPP_FR/MEDIA/DOCUMENTS/R%C8GLEMEN T%20D'URBANISME_%202014%2012%2008_.PDF)

<sup>37</sup> *Ibid.* Article 26 et 27

<sup>38</sup> Assemblée publique de consultation, Projet de règlement RCA15 17255, en ligne:

[http://applicatif.ville.montreal.qc.ca/som-fr/pdf\\_avis/pdfav19680.pdf](http://applicatif.ville.montreal.qc.ca/som-fr/pdf_avis/pdfav19680.pdf)

zonage pour réglementer l'emplacement des maisons, les matériaux de revêtement des constructions, la plantation d'arbres, les contraintes naturelles, etc<sup>39</sup>.

Cela a déjà été fait à plus grande échelle dans des secteurs des villes de Gatineau et de Longueuil par exemple. En 2013 la ville de Longueuil a adopté des règlements relatifs au plan d'implantation et d'intégration architecturale afin de favoriser la plantation d'arbres et un autre règlement modifiant le plan de zonage pour réduire les surfaces imperméables et permettre l'absorption de l'eau de pluie par le sol et les plantes<sup>40</sup>. La ville de Gatineau a adopté des règlements similaires afin de favoriser des zones ombragées et humides<sup>41</sup>.

La municipalité a un large pouvoir discrétionnaire en matière d'aménagement du territoire elle a donc tous les outils nécessaires pour lutter efficacement contre les îlots de chaleur.

## MÉCANISMES DE TRANSPARENCE

Le cadre du PMAD pourrait servir de mécanisme de suivi continu des efforts pour la lutte aux changements climatiques puisque la CMM doit remettre un rapport deux fois par an concernant la mise en œuvre du PMAD ainsi que les progrès réalisés<sup>42</sup>.

De plus, le calcul des émissions de GES territoriales et extraterritoriales devra être fondé sur les meilleures données scientifiques, neutres et objectives, afin d'assurer une uniformité dans son application.

La Ville devra mettre ces informations à la disposition du public en les diffusant en ligne, par exemple. Des consultations publiques devront également être organisées afin d'entendre les parties intéressées à ce sujet. Ainsi, Montréal devra faire preuve de transparence totale dans l'application de ces mesures pour rendre compte de l'importance de cet enjeu et afin d'éviter toute apparence de partialité. L'efficacité de mesures nouvelles visant à réduire les émissions de GES dépendra directement de leur compréhension par les habitants de la communauté de Montréal.

---

<sup>39</sup> Article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, en ligne :

[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A\\_19\\_1/A19\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_19_1/A19_1.html)

<sup>40</sup> Règlement de zonage VL-2013-568, Ville de Longueuil, en ligne :

[https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/reglements/vl-2013-568\\_reglement\\_1.pdf](https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/reglements/vl-2013-568_reglement_1.pdf)

<sup>41</sup> *Règlement numéro 505-10-2014* modifiant le *règlement numéro 505-2005* relatif aux plans d'implantation et d'intégration architecturale dans le but d'assujettir certaines interventions sur des immeubles compris dans le site patrimonial « Maclaren » - district électoral de Buckingham. En ligne:

[http://www.gatineau.ca/docs/guichet\\_municipal/urbanisme\\_habitation/projet\\_citation\\_site\\_patrimonial\\_maclaren/0512-2-2014.pdf](http://www.gatineau.ca/docs/guichet_municipal/urbanisme_habitation/projet_citation_site_patrimonial_maclaren/0512-2-2014.pdf)

<sup>42</sup> Page d'accueil du site web de la CMM, voir: <http://cmm.qc.ca/champs-intervention/amenagement/plans/pmad/>

## Conclusion

La *Loi sur les compétences municipales* octroie aux municipalités la compétence en matière d'environnement. La Ville de Montréal doit se saisir de ce pouvoir réglementaire afin de remplir ses objectifs de réduction d'émission de GES à l'horizon de 2020. Nous encourageons la ville à voir plus loin en s'engageant à plus long terme à être une ville « carboneutre » pour son 400e anniversaire.

Les leviers de réduction de GES sont nombreux : agir pour réduire notre consommation d'énergie provenant de sources émettrices de GES, élaborer un « test climatique » appliqué en matière municipale pour les autorisations que la ville accorde, taxer les constructions les plus émettrices de GES, élaborer une transition vers les modes alternatifs de transport et encourager cette évolution par des incitatifs fiscaux, mettre sur pied des règlements de zonage et d'autres règlements en matière d'urbanisme et favoriser l'accès à l'information en matière de protection de l'environnement pour les citoyens. Nous encourageons donc vivement la municipalité à agir et innover, dans la limite de son champ de compétence et par la plus grande des transparences, en prenant compte l'extraterritorialité des GES pour ne donner qu'un exemple.

Finalement, Montréal doit utiliser le rayonnement dont elle dispose pour influencer positivement ses citoyens à agir de façon responsable sur le plan environnemental, mais également afin d'inciter les autres acteurs à participer concrètement à l'effort de décarbonisation de la planète.

L'industrie de l'aviation par exemple échappe à ce jour à toute réglementation environnementale<sup>43</sup>. La municipalité peut cependant démontrer son intérêt pressant à voir le secteur de l'aviation soumis à une réglementation, fédérale cette fois, et relative aux émissions extraterritoriales de GES. Nous espérons que ce type de réflexion pourra être mené lors de l'assemblée générale de l'Organisation Générale de l'Aviation Civile qui se tiendra à Montréal à l'automne 2016 et lors de laquelle il se décidera des moyens d'actions de ce secteur sur les changements climatiques.

C'est l'occasion pour Montréal de marquer l'histoire et d'oser mettre en place des mesures qui sont plus que nécessaires à l'heure actuelle. Nous demandons donc à la Ville d'utiliser ses pouvoirs afin de nous joindre au grand mouvement planétaire de lutte contre le réchauffement climatique et d'établir le cadre légal nécessaire au développement d'initiatives environnementales qui permettront d'assurer un environnement sain à tous les Montréalais et Montréalaises.

Le *statu quo* ne saurait être tolérable, l'augmentation des GES doit être enrayée et, la courbe des émissions doit être inversée. On espère que la municipalité nous apporte la sécurité juridique suffisante permettant une protection durable de la qualité des milieux de vie de leurs citoyens. Pour cela, la question de la réduction des GES par la fin de notre dépendance aux énergies fossiles est cruciale.

---

<sup>43</sup> L'industrie de l'aviation représente 4% au moins des émissions de GES mondiales

## ANNEXE 1

Lettre ouverte des juristes présentée par le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) à l'Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM) dans le cadre de la consultation vertMTL sur la dépendance montréalaise aux énergies fossiles

Nombre de signataires : 165

Nombre de signataires juristes : 99

Nous, juristes, désirons profiter de la consultation publique de la ville de Montréal sur la réduction de la dépendance aux énergies fossiles pour exposer nos préoccupations quant à l'augmentation constante des gaz à effet de serre (GES) et pour rappeler le pouvoir réglementaire que possèdent les villes pour agir en amont et endiguer le réchauffement climatique qui comporte des effets délétères sur la santé et la qualité de vie des Montréalais. C'est pourquoi nous, juristes ayant une appartenance à la communauté métropolitaine, rejoignons la Coalition pour le climat dans son objectif de rendre l'île de Montréal carboneutre dès 2042, à temps pour le 400<sup>e</sup> anniversaire de la métropole.

La récente conférence de Paris sur le climat a rappelé l'urgence d'agir pour éviter un réchauffement dangereux ainsi que la nécessité d'une approche polycentrique impliquant tous les acteurs pour réussir dans cette tâche, dont les villes. Au Canada, celles-ci sont appelées à jouer un rôle vital puisqu'elles abritent 85% de la population du pays alors que la communauté métropolitaine de Montréal (CMM) représente la moitié de la population du Québec. Consciente de son rôle, la Ville de Montréal s'est donnée pour objectif de réduire de 30% son niveau d'émission de GES par rapport à 1990 d'ici 2020. Cependant, une réduction de seulement 6% était atteinte en 2009.

Guidé par les nombreux rapports du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le consensus scientifique et politique international est sans équivoque : à l'horizon 2050, les pays industrialisés devront être décarbonisés si nous voulons éviter les effets les plus catastrophiques des changements climatiques. De ce consensus découle une obligation d'agir de plus en plus reconnue par les tribunaux de plusieurs pays.

Les villes peuvent agir sur plusieurs fronts sur la question, y compris du point de vue normatif. En effet, dès 2001 la Cour suprême du Canada reconnaissait le rôle crucial des municipalités en environnement au nom du principe de subsidiarité, selon lequel le niveau de gouvernance le plus près des citoyens devrait disposer des pouvoirs lui permettant d'agir efficacement. Ainsi, le niveau municipal a souvent la meilleure compréhension des enjeux sur une question donnée et est donc le mieux placé pour répondre aux besoins créés par celle-ci. En outre, la Loi sur les compétences municipales a été amendée afin d'octroyer aux municipalités une vaste compétence en environnement et elles sont maintenant clairement habilitées à agir sur le plan réglementaire. La cour d'appel du Québec rappelait aussi récemment la responsabilité grandissante des municipalités pour la protection de l'environnement.

La présente consultation canalise la volonté de la municipalité et de ses citoyens d'agir avec rigueur sur la question de l'environnement et de la réduction de notre consommation d'énergie provenant de sources émettrices de GES. Les villes ont l'occasion de devenir des leaders dans le domaine et

disposent des pouvoirs réglementaires nécessaires pour établir un cadre permettant de diminuer le plus rapidement possible nos émissions de CO2 là où les autres paliers gouvernementaux tardent à agir.

Plusieurs moyens leur sont offerts pour agir en ce sens. En premier lieu, les villes pourraient adopter un test climatique au niveau municipal qui serait appliqué pour toutes les autorisations accordées par elles. Ainsi, un demandeur de permis devrait démontrer comment son projet rencontrerait les objectifs de réduction de GES de la municipalité, et ce, durant toute sa durée de vie, soit au cours de sa construction, de son exploitation et de sa fermeture. De telles considérations devraient aussi encadrer l'exercice des pouvoirs de la ville, spécifiquement dans ses décisions sur l'aménagement du territoire, afin de favoriser des modes de transport urbain alternatifs, actifs et collectifs.

Rappelons à ce sujet que 39% des GES de l'agglomération sont produits par le secteur des transports, principalement individuel. Il est impératif que ces municipalités utilisent leurs pouvoirs afin d'opérer une transition vers des modes de transport alternatifs, actifs et collectifs, notamment par le biais d'incitatifs fiscaux (taxe sur l'essence, tarification routière, taxation du stationnement, etc). L'utilisation de l'automobile à essence serait par le fait même diminuée, ainsi que la nécessité d'importer des carburants de l'étranger ou d'autres régions du Canada.

La ville peut également utiliser ses pouvoirs de zonage afin de viser les secteurs les plus névralgiques où la diminution d'émissions de CO2 serait substantielle en plus de présenter des améliorations pour la santé et la qualité de vie des citoyens. Par exemple, un règlement pourrait généraliser les initiatives de lutte aux îlots de chaleur prises par des arrondissements comme Rosemont-La Petite-Patrie qui a révisité la conception des toits et des stationnements afin de diminuer la capture de la chaleur.

La ville peut en outre faciliter l'accès à l'information environnementale dont elles disposent en établissant un système ouvert qui rendrait les documents sur le sujet publics sans même que la demande d'un citoyen en ce sens soit nécessaire. Ceci favoriserait la reddition de comptes de l'administration envers les résidents.

Finalement, Montréal devrait utiliser le rayonnement dont elle dispose non seulement pour encourager ses citoyens à agir de façon responsable sur le plan environnemental mais également afin d'inciter les autres acteurs à participer concrètement à l'effort de décarbonisation de la planète. Par exemple, l'assemblée générale de l'Organisation internationale de l'aviation civile se tiendra à Montréal à l'automne 2016 afin de décider des moyens d'actions du secteur de l'aviation civile sur les changements climatiques. La ville disposerait alors d'une occasion unique de faire passer un message fort sur le devoir d'agir pour protéger le climat à cette industrie qui contribue à au moins 4% des émissions de GES mondiales et échappe à ce jour à la réglementation.

C'est pourquoi nous préconisons fermement l'utilisation de ces pouvoirs afin de lutter contre le réchauffement climatique et d'établir un cadre légal permettant le développement de multiples initiatives environnementales pour le bien-être des Montréalais et de la planète entière.