

On voit loin pour notre monde



Mémoire de la FQM sur le projet de loi n° 132 **Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques**

11 mai 2017



**FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS**



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS



LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
1 LE CADRE DU PROJET DE LOI	4
1.1 Réaffirmer l'esprit de l'Accord de partenariat	4
1.2 Le respect des délimitations territoriales	4
1.3 Le partenariat MRC — OBV	4
2 LE RÔLE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA MRC	5
2.1 Le rôle de la MRC et des communautés métropolitaines	6
3 L'ACCOMPAGNEMENT ET LE TRAVAIL EN COLLABORATION	6
3.1 Des orientations et un guide d'accompagnement	6
3.2 Des travaux facilités par le ministère	7
3.3 Une confiance dans les instances municipales.....	7
4 DES BALISES DE TRAVAIL LOGIQUES ET CLAIRES.....	8
4.1 Une définition claire	8
4.2 Une superficie minimale	8
4.3 Durée du plan régional des milieux humides et hydriques	9
4.4 Approbation du plan régional des milieux humides et hydriques	9
4.5 Projets de restauration et de création.....	10
4.6 Les désignations gouvernementales.....	10
5 UN RÉGIME DE COMPENSATION À BONIFIER	11
5.1 Un impact inégal.....	11
5.2 Des compensations au profit des milieux touchés.....	11
5.3 Des coûts irréalistes.....	12
5.4 Un arrimage nécessaire avec la protection du territoire agricole.....	13
5.5 Une protection légale pour les municipalités	13
CONCLUSION.....	15
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	16
BIBLIOGRAPHIE	19

INTRODUCTION

La Fédération québécoise des municipalités (FQM) accueille favorablement le projet de loi du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques tout en exprimant certaines réserves à son égard. Les municipalités sont touchées par la question des milieux humides et hydriques et conscientes du rôle crucial de ces milieux en fonction de la préservation de la qualité de l'eau, de la lutte contre l'érosion côtière ou encore pour la préservation de la biodiversité. Cependant, les milieux humides ne sont pas répartis uniformément sur le territoire et leur valeur n'est pas du tout uniforme en regard des utilités citées plus haut.

Pour les municipalités, le projet de loi doit parvenir à trouver cet équilibre entre la capacité des municipalités à assurer leur développement et la préservation de l'environnement dans lequel il doit se faire. Cet équilibre nous semble particulièrement important en regard des zones industrialo-portuaires, et des zones industrielles en général où la dimension des terrains et le montant des compensations seront à surveiller.

La catégorisation avancée par le ministère correspond aux attentes des municipalités et, avec une définition et une cartographie adéquates, le principe de compensation peut être fonctionnel. Celui-ci doit cependant être associé à un coût et des mécanismes de compensation réalistes, ce qui, de notre avis, n'est pas encore tout à fait le cas.

Pour la FQM, le palier MRC est le mieux placé pour assurer la planification de la gestion des milieux humides et hydriques et le gouvernement effectue un choix éclairé en lui confiant cette responsabilité. Cela devra cependant se faire avec les moyens financiers nécessaires et non simplement en ajoutant des obligations sans moyen.

Avec la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et ce projet de loi, le gouvernement du Québec a une opportunité de construire les bases d'une nouvelle relation avec les municipalités. Une relation basée sur la collaboration et l'efficacité afin d'attribuer les ressources aux bons endroits.

1 LE CADRE DU PROJET DE LOI

1.1 Réaffirmer l'esprit de l'Accord de partenariat

Le gouvernement du Québec a affirmé le rôle de gouvernance important qu'il accorde aux municipalités locales et régionales par l'intermédiaire de la *Déclaration sur la reconnaissance des municipalités à titre de gouvernements de proximité*. Si la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés* affirme avec force le rôle de l'État québécois dans le dossier de l'eau, le projet de loi actuel doit corriger l'absence des municipalités et des MRC qui ont pourtant une place majeure et croissante dans la gestion de la ressource.

La FQM croit que le gouvernement du Québec doit réaffirmer sa vision de la relation avec les municipalités en modifiant l'article 2 du projet de loi pour y intégrer le considérant suivant :

CONSIDÉRANT que l'État reconnaît l'engagement et l'apport nécessaires des municipalités locales et régionales dans la gestion et la conservation de tels milieux.

Recommandation n° 1

Ajouter un considérant à l'article 2 du projet de loi :

CONSIDÉRANT que l'État reconnaît l'engagement et l'apport nécessaires des municipalités locales et régionales dans la gestion et la conservation de tels milieux.

1.2 Le respect des délimitations territoriales

Le ministre énonce son intention de baser l'établissement des unités hydrographiques en tenant compte, notamment des limites des territoires de MRC à l'article 6 de son projet de loi. Pour la FQM, les délimitations de la MRC sont particulièrement cruciales puisque, à nos yeux, dans l'évaluation, la compensation des milieux humides devra se faire à l'intérieur de ces limites.

En ce sens, la FQM salue la décision de baser la délimitation des unités hydrographiques sur des critères qui respectent les limites des MRC.

1.3 Le partenariat MRC — OBV

Avec son projet de loi, le gouvernement du Québec souhaite clarifier la relation entre les organismes de bassins versants (OBV) et les MRC. Pour la FQM, les OBV sont des organismes de concertation importants, des partenaires des municipalités dans la gestion de l'eau et des experts dans le domaine.

Si l'article 6, en modifiant l'article 13.5, propose que l'OBV soit responsable de « l'inventaire des zones d'intérêt, fragiles ou dégradées sur le plan écologique », la FQM souhaite que le ministre énonce clairement que la catégorisation des milieux humides et hydriques revient à la MRC avec son plan régional tel que décrit à l'article 15.2. Les notions de « fragiles ou dégradées » peuvent porter à confusion et amener une double catégorisation de certains milieux. Bien que la relation entre les MRC et les OBV soit excellente sur le terrain, il importe qu'il soit précisé dans le projet de loi qu'il revient en dernier lieu à la MRC, organisme directement imputable à la population, de statuer.

Recommandation n° 2

À l'article 6, retirer les zones « fragiles ou dégradées » des éléments devant faire l'objet d'un inventaire par l'OBV dans son plan directeur de l'eau.

2 LE RÔLE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA MRC

La MRC exerce un rôle central en regard de la planification de l'aménagement du territoire. C'est en ce sens que la planification de la conservation des milieux humides et des interventions devant les affecter devait logiquement lui revenir. Ainsi, la FQM accueille positivement le choix du gouvernement du Québec de confier aux MRC les nouvelles responsabilités en lien avec les milieux humides et hydriques. Cependant, bien que cela ne soit pas l'objet d'un projet de loi, la FQM rappelle au gouvernement du Québec que sans les moyens nécessaires à l'exercice de nouvelles responsabilités, il sera impossible d'accomplir l'exercice et de matérialiser les attentes gouvernementales.

Des coûts importants seront en effet associés, notamment à l'inventaire des milieux afin d'assurer une intervention appuyée sur les meilleures données disponibles et réduire les possibilités de contestation ou de confusion par la suite. À cet effet, les coûts varieront sensiblement en fonction des territoires et de leur hydrographie. Néanmoins, certaines MRC ont déjà procédé à des évaluations qui chiffrent les besoins à plusieurs centaines de milliers de dollars par territoire.

Il devrait donc y avoir une étude conjointe des coûts additionnels qui seront engendrés pour les MRC par cette nouvelle responsabilité et le ministre doit s'engager à verser les sommes nécessaires.

Recommandation n° 3

« Lorsqu'il s'agit d'un accroissement significatif de responsabilités procéder à une estimation des coûts qui seront engendrés par cette responsabilité », tel qu'inscrit dans la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités.

Recommandation n° 4

Mettre en place un programme de financement pour les MRC afin de répondre aux coûts associés aux nouvelles responsabilités, notamment la conception du Plan régional des milieux humides et hydriques.

2.1 Le rôle de la MRC et des communautés métropolitaines

Le gouvernement souhaite confier, par l'article 8 de son projet de loi, la responsabilité des plans de conservation des milieux humides et hydriques aux MRC et aux communautés métropolitaines (CM) en donnant primauté aux CM sur les MRC. Pour la FQM, le rôle de la CM devrait être de coordonner les travaux entre les MRC afin de favoriser un arrimage entre les plans régionaux des MRC. Ces dernières doivent conserver leur rôle de planification du territoire tout en respectant une vision d'ensemble qu'elles se donnent à travers la communauté métropolitaine.

Recommandation n° 5

Modifier l'article 8 de manière à donner aux MRC et municipalités locales tenues au maintien d'un schéma d'aménagement et de développement, l'exclusivité de la compétence sur les plans régionaux de milieux humides et hydriques.

Inscrire le rôle de la communauté métropolitaine comme responsable du développement d'une vision d'ensemble non contraignante.

3 L'ACCOMPAGNEMENT ET LE TRAVAIL EN COLLABORATION

3.1 Des orientations et un guide d'accompagnement

Si le ministre est à même de définir des orientations fondamentales en matière de gestion de l'eau et s'engage à préparer, tenir à jour et rendre disponible un guide portant sur l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques (art. 6 et 8), il importe que ces documents soient rendus accessibles rapidement. La FQM invite donc le ministre à poursuivre la bonne pratique qu'il a mise en place avec le projet de loi n° 102 lorsqu'il a pris l'engagement de déposer ses règlements dans un horizon d'un an après la sanction de la loi.

Recommandation n° 6

Que le ministre s'engage à déposer les orientations relatives à la rédaction du plan régional des milieux humides et hydriques ainsi que le guide d'élaboration dans un délai d'un an suivant la sanction de la loi.

3.2 Des travaux facilités par le ministère

Si la Fédération doit souligner le bon signal envoyé par l'exemption de certificat d'autorisation pour les travaux de création et de restauration de milieux humides et hydriques (article 8), il est important qu'aucun coût afférent ne soit exigé des municipalités qui effectueront ces démarches. Les municipalités l'ont dit à plusieurs reprises par le passé, le travail en collaboration entre le ministère et les municipalités ne saurait se faire avec une tarification de l'un vers l'autre, soit les municipalités sont des partenaires traitées comme tels, soit elles ne le sont pas. Le ministère doit envoyer un message clair à cet effet.

Recommandation n° 7

Que le ministre s'engage à ce qu'aucuns frais ne soient exigés des municipalités pour les travaux de création et de restauration de milieux humides et hydriques.

3.3 Une confiance dans les instances municipales

La FQM voit d'un bon œil la volonté du ministre exprimée dans l'article 8 de confier aux MRC intéressées la gestion du programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques par entente de délégation. Il s'agit à notre avis d'un bel exemple de subsidiarité où l'on confie la responsabilité au palier de gouvernement le plus près du terrain. Pour la Fédération, ce transfert, comme celui de la responsabilité d'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques, doit cependant se faire avec les moyens humains et financiers nécessaires.

De plus, le ministre se doit de décentraliser la gestion du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État aux MRC gestionnaires du programme de création et de restauration des milieux humides et hydriques afin de faire preuve de subsidiarité dans son intervention. Il est essentiel que l'argent puisse être géré et investi dans les territoires desquels il a été prélevé. Enfin, le ministère doit évaluer les capacités des MRC à faire respecter la planification. Cela passe par des ressources, des pouvoirs de sanction et un accompagnement du ministère dans l'inspection.

Recommandation n° 8

Que le ministre prévoie des mécanismes assurant la disponibilité de tous les moyens nécessaires pour les MRC s'acquittant des responsabilités liées à la gestion de programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques.

4 DES BALISES DE TRAVAIL LOGIQUES ET CLAIRES

4.1 Une définition claire

Pour la FQM, la définition d'un milieu humide et hydrique est primordiale afin que les municipalités puissent adéquatement effectuer leur travail et pour que les citoyens et promoteurs sachent à quelles exigences répondre.

En ce sens, la définition proposée par le ministre à l'article 24 est globalement satisfaisante dans la mesure où elle s'appuie sur la science, qu'elle considère les composantes du sol et de la végétation et qu'elle exclut explicitement certains fossés tels que définis à l'article 103 de la *Loi sur les compétences municipales (LCM)*. Cependant, pour la FQM, il n'y a pas lieu de limiter l'exclusion aux fossés de drainage. L'ensemble des fossés prévu à l'article 103 devrait être exclu de la définition de milieux humides et hydriques.

Il est, à notre sens, incohérent qu'un fossé de voie publique ou privée soit considéré comme un milieu humide ou hydrique par la loi.

Recommandation n° 9

Que l'ensemble des fossés de l'article 103 de la *Loi sur les compétences municipales (LCM)* soit exclu de la définition de milieux humides et hydriques.

4.2 Une superficie minimale

La FQM a fait part au ministère de ses commentaires en 2014 et en 2016 dans le cadre de consultations sur la question des milieux humides et hydriques et à chaque occasion, la Fédération a rappelé l'importance d'une définition claire des milieux humides et hydriques incluant une superficie minimale. Or, si le projet de loi exclut, à notre satisfaction, les fossés tels que définis par l'article 103 de la *LCM*, il ne spécifie pas de superficie minimale pour les milieux humides. Que ce soit dans la nomenclature qu'il fixe à l'article 8 ou par la définition de l'article 24, le ministre omet de fixer une superficie minimale aux milieux humides et hydriques qui nous semble importante.

Pour la FQM, la réussite du travail de conservation des milieux humides dépend de l'adhésion et de la confiance qu'auront les partenaires dans le processus, ce qui passe par une crédibilité des indicateurs. À titre d'exemple, la cartographie réalisée par Canards illimités concerne, sauf exception, les milieux de plus de 0,3 hectare en zone urbaine et de plus de 0,5 hectare ailleurs. Cette mesure nous semble acceptable. De plus, la présence de lien hydrique pertinent devrait également faire partie des balises d'identification de milieux humides et hydriques.

Recommandation n° 10

Que le ministre fixe par règlement une superficie minimale pour les milieux humides d'au moins 0,3 hectare en zones urbaines et de 0,5 hectare à l'extérieur de celles-ci, à moins d'exceptions déterminées par la MRC.

4.3 Durée du plan régional des milieux humides et hydriques

Si la FQM salue le délai de cinq ans octroyé aux MRC pour réaliser leurs plans régionaux et la durée de dix ans pour ceux-ci, elle souhaite affirmer qu'il s'agit là d'un minimum qui ne saurait souffrir de compromis dans le cadre des travaux parlementaires devant mener à l'adoption du projet de loi. En effet, avant de pouvoir entamer le travail d'élaboration de leur plan, les municipalités devront attendre les orientations et le guide du ministère. Si le gouvernement s'octroie un délai d'un à deux ans, comme il le fait habituellement pour ces documents, les municipalités ne pourront entamer le travail avant 2019.

De plus, les municipalités doivent bénéficier de temps pour mettre en œuvre les outils de planification et ne pas être constamment en renouvellement de ceux-ci; c'est la rigueur de la conception des outils qui permet d'envisager une durée de vie de dix ans.

Recommandation n° 11

Que le délai de cinq ans pour la conception du premier plan régional sur les milieux humides et hydriques débute après l'adoption des orientations gouvernementales et la publication du guide afférent, et que la révision aux dix ans soit considérée comme un minimum acceptable.

4.4 Approbation du plan régional des milieux humides et hydriques

La FQM considère que le ministre doit s'engager à approuver les plans régionaux des milieux humides et hydriques dans un délai de 90 jours après leur réception de manière à éviter un report de l'entrée en application causé par des lenteurs administratives. Cette durée permettrait au milieu municipal et au ministre d'établir dès maintenant les balises de leur collaboration et de placer la diligence au cœur de leur partenariat.

Recommandation n° 12

Que le ministre inscrive un délai de 90 jours pour l'approbation des plans régionaux de milieux humides et hydriques à son projet de loi.

4.5 Projets de restauration et de création

Afin d'atteindre son objectif d'aucune perte nette et de stopper les pertes importantes de milieux humides¹ et hydriques au Québec, le ministre et les MRC doivent travailler efficacement et avec une vision claire et partagée. En ce sens, la FQM considère que le ministre doit clarifier sa vision de « restauration et création » de milieux humides. En effet, les sites disponibles pour la compensation devront être rapidement identifiés par les MRC et la possibilité de travailler sur des sites dépend de la définition que donnera le ministre à la notion de restauration. Pour la FQM, cette notion doit être entendue le plus largement possible afin de permettre des compensations dans des milieux humides pouvant être bonifiés par des aménagements pertinents. La vision qui doit guider le travail de restauration sur des milieux humides et hydriques est d'optimiser les fonctions écologiques de ces milieux : il s'agit d'une question de résultats souhaités et non de superficie pour de la superficie.

Recommandation n° 13

Que le ministre clarifie rapidement les notions de restauration et de création de milieux humides et qu'il leur donne une vision la plus large possible.

4.6 Les désignations gouvernementales

L'article 15 prévoit un pouvoir de désignation, par le ministre, de milieux se distinguant par leur rareté, ou l'intérêt exceptionnel, que présentent leurs caractéristiques biophysiques. Sur cet aspect, il est important que le gouvernement alloue les ressources nécessaires aux instances du ministère afin que ce travail de désignation puisse s'accomplir à brève échéance. De plus, ces désignations résulteront en perte de revenus fonciers pour les municipalités que le gouvernement doit s'engager à compenser.

Recommandation n° 14

Que le ministre s'engage à compenser les pertes de revenus fonciers occasionnées par la désignation de milieux d'intérêt exceptionnel.

¹ 567 km² de milieux humides des Basses-terres du Saint-Laurent ont été affectés entre 1990 et 2011, <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/rapportsurleau/Etat-eau-ecosysteme-aquatique-milieuHumides-situationCauses.htm#sthash.FbAWLOAu.dpuf>, consulté le 25 avril 2017.

5 UN RÉGIME DE COMPENSATION À BONIFIER

5.1 Un impact inégal

Le pourcentage du territoire d'une MRC couvert par des milieux humides selon l'étude du Centre de la Science de la Biodiversité du Québec (CSBQ)² varie de 0,1 % à 44,1 %, c'est dire l'ampleur de l'écart entre les réalités qu'auront à administrer les MRC du territoire. Ces milieux n'ont pas tous la même valeur et il sera important que le ministère s'assure de ne pas interrompre le développement de certaines municipalités par le régime qu'il mettra en place.

Cette situation est particulièrement préoccupante à l'égard des zones industrialo-portuaires et de la Stratégie maritime du Québec. En effet, le gouvernement doit prendre des moyens afin de ne pas venir paralyser le développement de l'industrie à proximité des zones portuaires et donc en milieux humides. Comme la superficie au sol nécessaire au développement industriel est étendue et que le rendement par mètre carré n'est pas du même ordre que lors de développement résidentiel, les mesures de compensation pourraient porter atteinte à la compétitivité de l'industrie québécoise.

Le ministre doit donc proposer un plan d'action et des mesures d'atténuation permettant d'assurer l'atteinte de l'objectif du « zéro perte nette » tout en ne compromettant pas le développement de la Stratégie maritime et l'essor des zones industrialo-portuaires dont plusieurs municipalités dépendent pour leur développement économique.

Recommandation n° 15

Établir une approche adaptée aux zones industrialo-portuaires dans le cadre de la Stratégie maritime du Québec de manière à ne pas paralyser le développement industriel en zone côtière par des coûts exorbitants pour les promoteurs et des impératifs de compensation inatteignables.

5.2 Des compensations au profit des milieux touchés

Pour la FQM et ses membres, la question de la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques doit impérativement se faire à l'échelle de la MRC touchée par les perturbations et en regard de la valeur des fonctions écologiques des milieux. Il s'agit d'un impératif qui permettra aux MRC de préserver la qualité de leur territoire et de pouvoir continuer à bénéficier des choix faits par le passé. En effet, si par le passé, une MRC a adéquatement conservé les milieux humides et hydriques de son territoire, elle doit être à même de savoir que l'argent, ou les compensations réalisées par des promoteurs sur

² Centre de la Science de la Biodiversité du Québec, *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable*, 2013, p. 94.

son territoire suite à l'altération de milieux, lui seront retournées de manière à assurer en quelque sorte un « zéro perte nette » à l'échelle de la MRC.

Pour la FQM, le mécanisme de compensation financière devrait offrir dans un premier temps à la municipalité locale la possibilité de compenser sur son propre territoire avant de l'offrir à la MRC. Il nous semble impensable que l'argent issu d'une perturbation d'un milieu d'une MRC puisse servir à restaurer ou créer des milieux humides ou hydriques au bénéfice d'une autre MRC.

Recommandation n° 16

Que le mécanisme de compensation pour l'atteinte à des milieux humides ou hydriques soit utilisé pour restaurer ou créer des milieux au sein de la même municipalité locale ou, en cas de refus de celle-ci, au sein de la MRC.

Recommandation n° 17

Que la MRC puisse gérer les sommes de la compensation touchant son territoire dans le cadre de l'entente de délégation sur le programme de création et de restauration de milieux humides et hydriques.

5.3 Des coûts irréalistes

Bien qu'ayant fait l'objet de comparatifs avec les administrations avoisinantes (provinces et états américains)³, la tarification temporaire pour la compensation en cas d'atteinte à des milieux humides et hydriques nous apparaît irréaliste et pouvant causer des dommages à la vitalité économique de zones industrielles et de municipalités qui verraient des projets de développement stoppés. En ce sens, la FQM rappelle que les municipalités et MRC ayant fait leur travail de protection des milieux humides et hydriques par le passé ne doivent pas faire les frais des resserrements actuels. Ce serait un message bien singulier à envoyer aux administrations que de dire que les atteintes passées ont pu permettre à des territoires de se développer économiquement et empêcheront d'autres territoires de le faire aujourd'hui. On découragerait ceux qui ont choisi de faire leur travail de conservation avant que la loi ne les y oblige.

Avec des coûts de compensation qui dépassent 400 000 \$ l'hectare dans des sites industriels pouvant se situer en bordure du Saint-Laurent, il est irréaliste de s'imaginer que le projet de loi permettra de maintenir l'attractivité du Québec dans le cadre de la Stratégie maritime. À titre d'exemple, certaines industries avec des terrains dépassant

³ Gouvernement du Québec, *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/air/atmosphere/AIR_RAA_18-12-2014-Final.pdf, consulté le 25 avril 2017.

les 2 millions de mètres carrés pourraient se voir demander des compensations en dizaines de millions de dollars.

Recommandation n° 18

Que le ministre procède à une évaluation préalable de l'impact du tarif temporaire de compensation proposé sur le développement économique et l'occupation du territoire tel que le prévoit la politique gouvernementale sur la simplification administrative.

5.4 Un arrimage nécessaire avec la protection du territoire agricole

La restauration et la création des milieux humides et hydriques devra se faire en territoire privé, public, agricole, forestier, etc. Chacun de ces types d'intervention viendra avec ses exigences particulières. Aussi, la FQM souhaite que le ministre intègre à son cadre légal et réglementaire des dispositions faisant en sorte de ne pas transporter devant la Commission de protection du territoire agricole l'ensemble des demandes visant la création ou la restauration de milieux humides et hydriques. Sachant que ces milieux ont un effet bénéfique pour les pratiques agricoles s'ils sont construits de manière optimale, il nous apparaît crucial que le ministre n'envoie pas aux municipalités la responsabilité de justifier chaque intervention à la pièce devant la Commission. Il appartient au gouvernement du Québec d'assurer la cohérence de ses interventions et de ses acteurs.

Recommandation n° 19

Que le ministre introduise une disposition légale ou réglementaire soustrayant les travaux de création et de restauration des milieux humides et hydriques des procédures liées à la protection du territoire et des activités agricoles.

5.5 Une protection légale pour les municipalités

Avec la responsabilité d'identification des milieux humides et hydriques et leur caractérisation dans le plan régional, les MRC se retrouveront à désigner des territoires où une limitation des usages permis affectera les propriétaires. Il est impératif pour la FQM que le gouvernement du Québec s'assure que cette limitation s'inscrive à l'intérieur du cadre légal nécessaire pour éviter des poursuites en expropriation déguisée pour les MRC du Québec. Si elles conviennent avec le gouvernement du Québec de l'importance de la préservation de ces milieux, les MRC ne souhaitent pas se retrouver devant les tribunaux pour défendre les orientations du gouvernement du Québec.

Recommandation n° 20

Que le ministre présente les bases juridiques qui assurent la protection des MRC face à d'éventuelles poursuites en expropriation déguisée par des propriétaires ciblés par des protections de milieux humides ou hydriques.

CONCLUSION

La FQM et ses membres sont très heureux de voir que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques souhaite poursuivre ses travaux de modernisation du cadre législatif entourant les questions de l'environnement et de l'aménagement du territoire. En ce sens, elle ne peut que saluer le projet de loi sur les milieux humides et hydriques en ce qu'il amène plus de clarté en regard de la question.

Cependant, plusieurs interrogations devront trouver réponse avant que la FQM ne puisse affirmer avec certitude qu'il s'agit d'une bonne nouvelle pour les MRC et les municipalités du Québec. Citons parmi ces questions : la définition des milieux humides et hydriques, les coûts financiers de la compensation, la stratégie du gouvernement en contexte industrialo-portuaire et le territoire privilégié de compensation. Enfin, pour la FQM, tout nouvel ajout de responsabilités doit se faire avec les moyens nécessaires à l'exercice de celles-ci.

La Fédération invite donc le ministre à poursuivre les travaux afin de bonifier le projet de loi n° 132 Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques et demeure à sa disposition pour l'appuyer.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Ajouter un considérant à l'article 2 du projet de loi :

CONSIDÉRANT que l'État reconnaît l'engagement et l'apport nécessaires des municipalités locales et régionales dans la gestion et la conservation de tels milieux.

Recommandation n° 2

À l'article 6, retirer les zones « fragiles ou dégradées » des éléments devant faire l'objet d'un inventaire par l'OBV dans son plan directeur de l'eau.

Recommandation n° 3

« Lorsqu'il s'agit d'un accroissement significatif de responsabilités procéder à une estimation des coûts qui seront engendrés par cette responsabilité », tel qu'inscrit dans la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités.

Recommandation n° 4

Mettre en place un programme de financement pour les MRC afin de répondre aux coûts associés aux nouvelles responsabilités, notamment la conception du Plan régional des milieux humides et hydriques.

Recommandation n° 5

Modifier l'article 8 de manière à donner aux MRC et municipalités locales tenues au maintien d'un schéma d'aménagement et de développement, l'exclusivité de la compétence sur les plans régionaux de milieux humides et hydriques.

Inscrire le rôle de la communauté métropolitaine comme responsable du développement d'une vision d'ensemble non contraignante.

Recommandation n° 6

Que le ministre s'engage à déposer les orientations relatives à la rédaction du plan régional des milieux humides et hydriques ainsi que le guide d'élaboration dans un délai d'un an suivant la sanction de la loi.

Recommandation n° 7

Que le ministre s'engage à ce qu'aucuns frais ne soient exigés des municipalités pour les travaux de création et de restauration de milieux humides et hydriques.

Recommandation n° 8

Que le ministre prévoie des mécanismes assurant la disponibilité de tous les moyens nécessaires pour les MRC s'acquittant des responsabilités liées à la gestion de programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques.

Recommandation n° 9

Que l'ensemble des fossés de l'article 103 de la *Loi sur les compétences municipales (LCM)* soit exclu de la définition de milieux humides et hydriques.

Recommandation n° 10

Que le ministre fixe par règlement une superficie minimale pour les milieux humides d'au moins 0,3 hectare en zones urbaines et de 0,5 hectare à l'extérieur de celles-ci, à moins d'exceptions déterminées par la MRC.

Recommandation n° 11

Que le délai de cinq ans pour la conception du premier plan régional sur les milieux humides et hydriques débute après l'adoption des orientations gouvernementales et la publication du guide afférent, et que la révision aux dix ans soit considérée comme un minimum acceptable.

Recommandation n° 12

Que le ministre inscrive un délai de 90 jours pour l'approbation des plans régionaux de milieux humides et hydriques à son projet de loi.

Recommandation n° 13

Que le ministre clarifie rapidement les notions de restauration et de création de milieux humides et qu'il leur donne une vision la plus large possible.

Recommandation n° 14

Que le ministre s'engage à compenser les pertes de revenus fonciers occasionnées par la désignation de milieux d'intérêt exceptionnel.

Recommandation n° 15

Établir une approche adaptée aux zones industrialo-portuaires dans le cadre de la Stratégie maritime du Québec de manière à ne pas paralyser le développement industriel en zone côtière par des coûts exorbitants pour les promoteurs et des impératifs de compensation inatteignables.

Recommandation n° 16

Que le mécanisme de compensation pour l'atteinte à des milieux humides ou hydriques soit utilisé pour restaurer ou créer des milieux au sein de la même municipalité locale ou, en cas de refus de celle-ci, au sein de la MRC.

Recommandation n° 17

Que la MRC puisse gérer les sommes de la compensation touchant son territoire dans le cadre de l'entente de délégation sur le programme de création et restauration de milieux humides et hydriques.

Recommandation n° 18

Que le ministre procède à une évaluation préalable de l'impact du tarif temporaire de compensation proposé sur le développement économique et l'occupation du territoire tel que le prévoit la politique gouvernementale sur la simplification administrative.

Recommandation n° 19

Que le ministre introduise une disposition légale ou réglementaire soustrayant les travaux de création et de restauration des milieux humides et hydriques des procédures liées à la protection du territoire et des activités agricoles.

Recommandation n° 20

Que le ministre présente les bases juridiques qui assurent la protection des MRC face à d'éventuelles poursuites en expropriation déguisée par des propriétaires ciblés par des protections de milieux humides ou hydriques.

BIBLIOGRAPHIE

CENTRE DE LA SCIENCE ET DE LA BIODIVERSITÉ DU QUÉBEC, *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable*, 2013.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/air/atmosphere/AIR_RAA_18-12-2014-Final.pdf, consulté le 25 avril 2017.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport sur l'état de l'eau et des écosystèmes aquatiques au Québec*, <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/rapportsurleau/Etat-eau-ecosysteme-aquatique-milieuHumides-situationCauses.htm#sthash.FbAWLOAu.dpuf>, consulté le 25 avril 2017.