

Projet de loi n° 132 :

Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	i
PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ).....	1
INTRODUCTION	2
LES MUNICIPALITÉS : DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ	4
MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES : PROTÉGER, RECRÉER ET RESTAURER	8
CONCLUSION.....	10
SYNTHÈSE DES CONDITIONS	11

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ)

Depuis sa fondation en 1919, l'UMQ représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élues et élus municipaux. Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

INTRODUCTION

L'UMQ partage les objectifs du gouvernement du Québec de réformer l'encadrement juridique applicable aux milieux humides et hydriques en vue de moderniser les mesures prévues pour assurer leur conservation et en utilisant une approche d'atténuation selon le principe « éviter-minimiser-compenser ». Il est aujourd'hui reconnu que les milieux humides et hydriques jouent un rôle important, qu'ils rendent plusieurs services écologiques essentiels et qu'ils doivent être protégés. Pour les municipalités, la gestion des milieux humides et hydriques et dans son ensemble, la gestion des milieux naturels, constitue l'une de leurs nombreuses responsabilités. Plusieurs municipalités ont des plans de protection de leurs milieux naturels et de leurs milieux humides et hydriques.

Le gouvernement du Québec a déposé le 6 avril dernier le projet de loi n° 132, Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques afin de réformer le système de protection de ces milieux. Selon la loi actuellement en vigueur, soit la *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*, le gouvernement du Québec a jusqu'au 1^{er} mars 2018 pour sanctionner une loi portant sur les mesures applicables à la conservation et à la gestion durable des milieux humides et hydriques. En effet, le gouvernement du Québec se devait de régulariser la gestion des milieux humides et hydriques ainsi que le système de mesures de compensation associé à la perturbation de ces milieux depuis 2012, à la suite du jugement de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire *Les Atocas de l'Érable c. Procureur général du Québec*. Au cours des cinq dernières années, où il y a eu report à deux reprises du dépôt d'un nouveau projet de loi encadrant la gestion des milieux humides et hydriques, les municipalités auraient pu être parties prenantes dans l'élaboration du projet de loi présentement à l'étude.

Les objectifs souhaités du gouvernement du Québec par la réforme de protection des milieux humides et hydriques ne pourront être atteints que si les municipalités sont parties prenantes dans la planification et la gestion de ces milieux. C'est pourquoi l'UMQ considère important de prendre part aux auditions de la Commission des transports et de l'environnement. Le conseil d'administration de l'UMQ a adopté une résolution le 17 février 2017 demandant au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques d'intégrer certains éléments essentiels dans le projet de loi avant qu'il ne soit déposé, notamment en ce qui concerne la gestion du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État par les municipalités, la reconnaissance du travail effectué à l'intérieur des plans de conservation municipaux existants et la prise en considération du Rapport Perrault : Faire confiance.

À la lecture du projet de loi n° 132 et de son analyse, le conseil d'administration de l'UMQ a adopté une seconde résolution le 3 mai dernier demandant le retrait afin de réviser en profondeur le projet de loi puisque de nombreux éléments incompatibles avec les champs de compétences des municipalités s'y retrouvent. Rappelons que le 6 décembre 2016, M. Philippe Couillard, premier ministre du Québec, M. Martin Coiteux, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ministre de la Sécurité publique et ministre responsable de la région de Montréal, M. Bernard Sévigny, président de l'UMQ et M. Richard Lehoux, président de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), ont signé une déclaration sur la reconnaissance des municipalités à titre de gouvernements de proximité, stipulant que les municipalités sont, dans l'exercice de leurs compétences, des gouvernements de proximité faisant partie intégrante de l'État québécois. Le présent mémoire présente les conditions essentielles à respecter afin de rendre le projet de loi acceptable pour les municipalités.

LES MUNICIPALITÉS : DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

Le projet de loi n° 132 aura des impacts pour les municipalités locales et régionales. En effet, les nouvelles responsabilités d'élaborer les plans régionaux des milieux humides et hydriques ainsi que d'administrer le programme favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques engendrent des coûts importants pour la réalisation d'études, d'évaluations sur le terrain, de consultations, de redditions de compte auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), etc. Selon la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités, le gouvernement s'engage à évaluer les impacts de tout nouveau projet de loi, à les mesurer et les compenser financièrement. Le projet de loi n° 132 n'a pas fait l'objet de cette évaluation avant son dépôt et doit donc être assorti d'une étude d'impacts et de mesures visant à les minimiser. En effet, bien qu'une analyse d'impact réglementaire du projet de loi ait été réalisée, il est mentionné que « bien que la réalisation des plans régionaux des milieux humides et hydriques occasionne des coûts pour les MRC, ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'une évaluation. » Il y a donc lieu de faire cette évaluation.

Condition #1

Évaluer et compenser les impacts engendrés par le projet de loi n° 132 aux municipalités conformément à la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités.

En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) et de la *Loi sur les compétences municipales* (LCM), les municipalités ont le pouvoir d'adopter des règlements en matière de protection de l'environnement. C'est notamment par le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement et de développement qu'une municipalité peut désigner un ou plusieurs secteurs à protéger.

Pour l'UMQ, le principe de délégation doit être retiré. À l'instar de la LAU, il doit être nommément inscrit au projet de loi n° 132 que les municipalités régionales ont la compétence afin d'élaborer et de gérer le plan régional des milieux humides et hydriques. Les élus locaux doivent demeurer imputables des décisions rendues en lien avec le développement territorial qui les concerne. Les municipalités régionales sont en effet les mieux placées pour identifier les critères de priorisation des milieux humides à protéger, alors que le rôle du MDDELCC est de donner les grandes orientations à respecter.

Condition #2

Inscrire nommément que les municipalités régionales ont la compétence afin d'élaborer et de gérer le plan régional des milieux humides et hydriques et le programme favorisant la restauration et la création de milieux.

Une telle approche est, par ailleurs, compatible avec une planification plus globale, réalisée à l'échelle métropolitaine qui peut fixer des orientations plus précises.

Si certaines municipalités régionales le souhaitent, elles pourront mandater une municipalité ou une autre municipalité régionale, une personne morale ou tout autre organisme ayant les compétences appropriées pour l'élaboration et la gestion du plan et du programme ou une partie de ceux-ci. Toutefois, cette décision doit relever de la municipalité régionale.

Condition #3

Permettre aux municipalités régionales de mandater une autre municipalité locale ou régionale, une personne morale ou tout autre organisme, pour la gestion du plan régional des milieux humides et hydriques et du programme favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques.

Le projet de loi prévoit que les instances régionales élaborent un plan régional des milieux humides et hydriques. Les projets de développement présentés au MDDELCC en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) afin d'obtenir une autorisation ministérielle ne seront pas soumis à une demande d'attestation de conformité à la réglementation municipale. Les décisions d'émettre ou non une autorisation ministérielle devront pourtant se prendre en cohérence non seulement avec la réglementation municipale, le plan d'urbanisme, le schéma d'aménagement et de développement, mais aussi avec les plans régionaux des milieux humides et hydriques. L'UMQ est d'avis que le MDDELCC doit obliger les demandeurs d'autorisations ministérielles à obtenir une attestation de conformité municipale lors d'analyse de projets.

Condition #4

Obliger les demandeurs d'autorisation ministérielle, en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), à obtenir une attestation de conformité municipale.

L'objectif gouvernemental est de protéger les milieux humides et hydriques restants au Québec. Ces milieux se retrouvent à la fois dans le périmètre d'urbanisation ou à l'extérieur de celui-ci. Le plan régional des milieux humides et hydriques doit donc avoir préséance sur la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* afin de pouvoir protéger les milieux qui ont le plus de valeur écologique, peu importe qu'ils soient à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre d'urbanisation.

Il en va de même pour les droits accordés par l'État en vertu de la *Loi sur les mines* et de la *Loi sur les hydrocarbures*. Une grande partie de la vallée du Saint-Laurent fait l'objet de claims. Ces zones, si elles ont des milieux humides ou hydriques d'importance qui doivent être protégés, nécessitent d'être intégrées aux plans régionaux des milieux humides et hydriques.

Condition #5

Reconnaître que les zones de protection, conservation, restauration ou création de milieux humides et hydriques ont préséance sur les droits accordés par l'État en vertu de la *Loi sur les mines* (chapitre M-13.1), de la *Loi sur les hydrocarbures* (chapitre H-4.2), des demandes présentées pour obtenir de tels droits ainsi que sur la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

Le projet de loi n° 132 ne prévoit aucune disposition quant à la façon dont seront réparties les contributions financières dans le cadre des programmes favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques. Ces programmes doivent être administrés par les mêmes entités responsables du plan régional des milieux humides et hydriques et doivent inclure les contributions financières qui ont été perçues sur leurs territoires respectifs.

Condition #6

Verser les montants associés aux contributions financières prévues au projet de loi n° 132 aux municipalités régionales où les compensations ont été perçues.

Les mécanismes mis en place par le projet de loi prévoient que, lors de l'élaboration d'un plan régional des milieux humides et hydriques, la municipalité régionale doit tenir compte des éléments contenus dans un plan directeur de l'eau ou dans un plan de gestion intégrée du Saint-Laurent. Les plans régionaux des milieux humides ou hydriques doivent être réalisés sous le contrôle des élus municipaux et en conformité avec les orientations d'aménagement et de protection de l'environnement des municipalités locales et régionales. L'obligation de tenir compte de documents pouvant contribuer à la réalisation des plans régionaux des milieux humides ou hydriques, dont les plans directeurs de l'eau et les plans de gestion intégrée du Saint-Laurent, pour lesquels l'élaboration a été confiée à des entités dont les représentants ne sont pas élus démocratiquement, doit donc être retirée.

Condition #7

Retirer l'obligation des municipalités régionales de tenir compte, dans l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques, du plan directeur de l'eau ou du plan de gestion intégrée du Saint-Laurent.

MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES : PROTÉGER, RECRÉER ET RESTAURER

L'UMQ reconnaît, tout comme le MDDELCC, que les milieux humides et hydriques doivent être protégés et qu'il est même pertinent de pouvoir recréer ou restaurer des milieux. Toutefois, puisque le MDDELCC souhaite avoir une approche d'atténuation selon le principe « éviter-minimiser-compenser », il est nécessaire que des fonds soient également disponibles pour protéger des milieux existants. Cette protection est parfois possible uniquement par l'acquisition de ces milieux. Le coût d'acquisition s'avère souvent fort important pour une municipalité. En effet, non seulement elle se privera des taxes foncières associées au terrain, mais elle devra également acquérir le terrain, à valeur calculée selon la valeur foncière projetée. La méthode de calcul proposée pour une contribution financière exigée doit donc s'assurer de refléter une juste valeur et de permettre la création ou la restauration de milieux humides et hydriques.

Condition #8

Réserver la contribution financière exigible versée au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État pour des projets de protection, de conservation, de restauration et de création de milieux humides et hydriques.

Condition #9

Revoir la méthode de calcul de la contribution financière exigée afin de refléter la juste valeur des terrains en tenant compte plus précisément du milieu où celle-ci est perçue.

Enfin, la définition des milieux humides et hydriques doit être davantage détaillée en ce qui concerne les ouvrages anthropiques pouvant être considérés comme des milieux humides ou hydriques. Par exemple, à la lecture de la définition, il pourrait être confondant d'inclure ou non un bassin de rétention dans cette définition, des noues végétalisées, marais artificiels ou autre dispositif de gestion des eaux d'une municipalité.

Condition #10

Identifier les ouvrages anthropiques compris et non compris dans la définition des milieux humides et hydriques.

CONCLUSION

Depuis cinq ans, le gouvernement du Québec assure la protection des milieux humides et hydriques par des règles temporaires dont la date limite a été reconduite à deux reprises, jusqu'à ce qu'une nouvelle loi portant sur les mesures applicables à la conservation et à la gestion durable des milieux humides et hydriques soit adoptée. Afin de respecter la nouvelle date limite du 1^{er} mars 2018, le gouvernement du Québec a récemment déposé le projet de loi n^o 132.

Les objectifs du gouvernement dans le cadre du projet de loi n^o 132 sont importants pour les membres de l'UMQ. En effet, il est clair que la protection des milieux humides et hydriques doit être assurée et le contrôle des mesures de compensation, précisé. L'ensemble des conditions demandées par l'UMQ dans ce mémoire va dans un même sens, soit d'améliorer les processus, de reconnaître le rôle clé des municipalités et de contribuer à l'efficacité du système tout en s'assurant de protéger les milieux humides et hydriques. L'UMQ recommande donc que le projet de loi n^o 132 soit retiré afin d'être révisé en profondeur en considérant les conditions essentielles à intégrer.

Parallèlement à la révision du projet de loi, et ce, en cohérence avec la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités, le MDDELCC doit mesurer et compenser les impacts financiers et de reddition de comptes pour les municipalités locales et régionales. Plusieurs municipalités détiennent des données en lien avec leurs milieux humides et hydriques. Toutefois, il est fort probable que des coûts additionnels soient engendrés pour la réalisation, notamment, d'études sur le terrain. Également, une nouvelle reddition de comptes sera engendrée par le projet de loi, des municipalités régionales vers le gouvernement du Québec.

Les municipalités régionales souhaitent continuer à contribuer à l'effort de protection de l'environnement. Elles connaissent leur territoire et sont les entités les plus appropriées afin de convenir d'un plan régional des milieux humides et hydriques et de la gestion du programme favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques. Les municipalités régionales doivent donc être l'instance privilégiée pour assurer la protection et la gestion des milieux humides et hydriques.

SYNTHÈSE DES CONDITIONS

L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement de réviser en profondeur le projet de loi n° 132 en considérant les conditions suivantes :

1. Évaluer et compenser les impacts engendrés par le projet de loi n° 132 aux municipalités conformément à la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités.
2. Inscrire nommément que les municipalités régionales ont la compétence afin d'élaborer et de gérer le plan régional des milieux humides et hydriques et le programme favorisant la restauration et la création de milieux.
3. Permettre aux municipalités régionales de mandater une autre municipalité locale ou régionale, une personne morale ou tout autre organisme, pour la gestion du plan régional des milieux humides et hydriques et du programme favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques.
4. Obliger les demandeurs d'autorisation ministérielle, en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), à obtenir une attestation de conformité municipale.
5. Reconnaître que les zones de protection, conservation, restauration ou création de milieux humides et hydriques ont préséance sur les droits accordés par l'État en vertu de la *Loi sur les mines* (chapitre M-13.1), de la *Loi sur les hydrocarbures* (chapitre H-4.2), des demandes présentées pour obtenir de tels droits ainsi que sur la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.
6. Verser les montants associés aux contributions financières prévues au projet de loi no 132 aux municipalités régionales où les compensations ont été perçues.
7. Retirer l'obligation des municipalités régionales de tenir compte, dans l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques, du plan directeur de l'eau ou du plan de gestion intégrée du Saint-Laurent.
8. Réserver la contribution financière exigible versée au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État pour des projets de protection, de conservation, de restauration et de création de milieux humides et hydriques.
9. Revoir la méthode de calcul de la contribution financière exigée afin de refléter la juste valeur des terrains en tenant compte plus précisément du milieu où celle-ci est perçue.
10. Identifier les ouvrages anthropiques compris et non compris dans la définition des milieux humides et hydriques.

Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :

**Marie-France Patoine
Conseillère aux politiques - Environnement
Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest
Bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Tél. : 514-282-7700, poste 268
Courriel : mpatoine@umq.qc.ca**

www.umq.qc.ca



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC