

ON VOIT LOIN POUR NOTRE MONDE

Commentaires de la FQM
**Projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte
aux milieux humides et hydriques**

Juillet 2018



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 1 000 municipalités locales et municipalités régionales de comté (MRC) membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses six 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 FQM 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 ACTIVITÉS SOUSTRAITES À L'OBLIGATION DE COMPENSER	5
1.1 RAPPEL DES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE LA LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES	5
1.2 PROBLÉMATIQUES LIÉES À L'EXÉCUTION DES DEVOIRS ET RESPONSABILITÉS CONFÉRÉES AUX MRC PAR LA LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES	6
1.3 TRAVAUX FAISANT L'OBJET D'UNE AUTORISATION GÉNÉRALE OU VISÉS À L'ARTICLE 105 DE LA LCM	7
1.3.1. DES CRITÈRES TROP RESTRICTIFS.....	9
1.4. AUTRES TRAVAUX EXEMPTÉS.....	9
1.5 EXEMPTION EN VERTU DU RAMDCME : DÉCLARATION DE CONFORMITÉ ET EXEMPTIONS.....	10
2 CALCUL DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE	12
2.1 DISPARITÉS RÉGIONALES	13
2.2 DISTINCTION ENTRE LA RIVE ET LE LITTORAL	13
2.3 VALEUR DES TERRAINS	13
2.4 INDEXATION DE LA VALEUR DES TERRAINS.....	14
3 REMPLACEMENT DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE	14
4 REMBOURSEMENT DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE	16
5 IMPACT SUR LES REVENUS DES MUNICIPALITÉS	16
6 COÛT DE RESTAURATION DES MILIEUX HUMIDES.....	17
7 MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT.....	18
CONCLUSION.....	19
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	20

INTRODUCTION

Le 23 mai 2018, la ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Mme Isabelle Melançon, publiait à la Gazette officielle du Québec le projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques.

Ce projet de règlement fait suite à la sanction, le 16 juin 2017, de la *Loi 132 concernant la conservation des milieux humides et hydriques* qui a introduit dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* un régime de compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques. Cette loi précise que le gouvernement doit, au plus tard le 16 juin 2018, publier un projet de règlement afin de mettre en œuvre les dispositions relatives à la compensation des milieux humides et hydriques. Entretemps, un régime transitoire est en vigueur et prévoit les règles applicables au calcul de la formule de contribution financière à verser pour les pertes de milieux humides et hydriques. Le régime transitoire a soulevé différentes critiques et préoccupations notamment par l'absence de prise en compte de la diversité des contextes régionaux, de la qualité des milieux et du niveau d'atteinte aux fonctions écologiques de ceux-ci et de la valeur des terrains.

Le projet de règlement a pour objet d'établir les nouvelles règles. Il prévoit, entre autres, les activités soustraites au paiement d'une contribution financière, les paramètres applicables pour établir le montant de la contribution, les activités pour lesquelles le paiement de la contribution financière exigible peut être remplacé par la réalisation de travaux visant la restauration ou la création de milieux humides et hydriques.

La FQM a fait des représentations auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) pour demander des modifications à la méthode de calcul de la contribution financière et une exemption du régime de compensation pour les MRC et les municipalités pour les travaux découlant de leurs compétences et pour la réalisation de travaux d'infrastructures publiques. Plus d'une centaine de municipalités et MRC ont également transmis des résolutions en ce sens au MDDELCC.

Bien que des modifications aient été apportées à la méthode de calcul, plusieurs préoccupations demeurent. Il semble donc nécessaire de modifier certains aspects du projet de règlement qui ne tiennent pas compte de la réalité municipale. C'est dans ce contexte que la FQM soumet ici ses commentaires qui, nous l'espérons, trouveront une oreille attentive auprès du gouvernement.

Finalement, la FQM tient à remercier les municipalités, les MRC, l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec ainsi que l'Association des gestionnaires régionaux des cours d'eau du Québec pour leur éclairage, leur expertise, leur soutien et leur contribution essentielle à la rédaction de ses commentaires.

1 ACTIVITÉS SOUSTRAITES À L'OBLIGATION DE COMPENSER

Le projet de règlement prévoit l'exemption de certaines activités à l'obligation de payer une contribution financière pour compenser l'atteinte à des milieux humides et hydriques. Plusieurs travaux sont désormais soustraits, notamment ceux faisant l'objet d'une autorisation générale.

Bien que cette modification constitue une amélioration par rapport au régime transitoire, la FQM tient à rappeler au gouvernement les enjeux soulevés par ses décisions récentes et leurs effets sur les municipalités.

1.1 RAPPEL DES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE LA LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

Les MRC ont des compétences en matière de cours d'eau et lacs en vertu des articles 103 à 110 de la Loi sur les compétences municipales (LCM). Ces articles établissent clairement les obligations et pouvoirs des MRC aux fins de l'exercice de leur compétence. Les MRC ont notamment une obligation légale d'assurer la libre circulation de tous les cours d'eau, incluant les lacs et les rivières tel que le prévoit l'article 105 de la LCM.

Une partie des travaux d'entretien réalisés par les MRC en matière de gestion des cours d'eau consistent au retrait des obstructions qui menacent la sécurité des biens et des personnes et, à la demande expresse de riverains, au retrait des déblais qui nuisent à la libre circulation de l'eau.

Or, au cours des dernières années, les changements climatiques ont entraîné une multiplication des épisodes d'inondations au Québec. La situation semble d'autant plus préoccupante que ces événements d'envergure s'annoncent plus fréquents au cours des années à venir. En tant que gouvernements de proximité et premiers intervenants sur le terrain, les municipalités locales et les MRC doivent être en mesure de sécuriser les biens et les personnes et d'offrir l'assistance nécessaire aux sinistrés. Les changements climatiques vont affecter les municipalités partout au Québec, que ce soit celles qui sont situées sur les berges d'une rivière ou celles proches des rives du Saint-Laurent.

En vertu de l'article 106 de la LCM, les MRC ont le pouvoir de réaliser des travaux permettant la création, l'aménagement ou l'entretien des cours d'eau. Ces travaux peuvent être exécutés dans le lit, les rives et les terrains en bordure de celles-ci. Ces travaux en cours d'eau constituent un pouvoir d'intervention. Toutefois, ce pouvoir des MRC tend à se transformer en obligation face aux riverains menacés de pertes socio-

économiques. Dans un contexte où les crues d'eau sont de plus en plus fréquentes, le retrait des sédiments des cours d'eau devient essentiel dans la prévention de débordement de cours d'eau et afin d'éviter l'apparition de nouvelles zones d'inondations.

1.2 PROBLÉMATIQUES LIÉES À L'EXÉCUTION DES DEVOIRS ET RESPONSABILITÉS CONFÉRÉES AUX MRC PAR LA LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

La FQM a réitéré à de nombreuses reprises la nécessité de dégager aux MRC une marge de manœuvre pour leur permettre d'intervenir adéquatement en fonction des compétences leur étant attribuées par la loi et pour lesquelles elles possèdent les ressources et l'expertise.

Différentes problématiques vécues par les MRC relativement aux obligations qui leur incombent en vertu de la LCM découlent des conditions posées par les différents ministères qui entravent l'action des MRC alors que, la responsabilité de ces dernières peut être engagée en cas de matérialisation d'une problématique.¹ De plus, la satisfaction des exigences toujours plus nombreuses posées par les ministères entraîne des coûts pour les MRC, alors que l'augmentation du nombre de projets nécessiterait plutôt une allocation de ressources supplémentaires par le gouvernement pour l'examen de ceux-ci.

Au cours des derniers mois, le ministère de l'Environnement a multiplié les exigences aux municipalités, notamment avec la nouvelle procédure proposée pour l'obtention d'une autorisation environnementale qui prévoit une augmentation considérable de la somme des documents exigés et nécessitera des ressources financières et professionnelles importantes pour les municipalités, et ce, peu importe le type de projet de développement. C'est sans oublier les exigences particulières à certains types de travaux apparaissant aux sections II à XXVIII du projet de règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale (RAMDCME) et qui s'ajoutent aux exigences générales. En ajoutant à ces modifications réglementaires les obligations et coûts découlant du présent projet de règlement, les impacts pour les MRC seront substantiels.

La gestion des travaux en cours d'eau, une compétence dévolue aux MRC en vertu des articles 103 à 109 de la LCM (L.R.Q., c. 47.1), s'en trouve particulièrement complexifiée. Déjà, les modifications réglementaires proposées au régime d'autorisation environnementale rendent plusieurs travaux en cours d'eau découlant de la LCM soumis

¹ Rapport du Groupe de travail sur la gestion des cours d'eau municipaux, MAMOT, 2012

à des demandes d'autorisation ministérielle, notamment en raison des exigences importantes et des critères restrictifs de l'autorisation générale.

Rappelons également que dans le RAMDCME, les exigences pour toute demande de certificat d'autorisation pour une intervention dans un milieu humide et hydrique sont plus grandes. Les MRC devront, entre autres, systématiquement produire des études de caractérisation et plusieurs autres documents qui n'étaient auparavant pas toujours exigés.

Dans de nombreux cas, les coûts de préparation d'une demande d'autorisation, auxquels s'ajoutera le paiement d'une compensation financière, seront disproportionnés comparativement aux coûts des travaux.

Dans ce contexte, il apparaît essentiel que les travaux réalisés dans les cours d'eau en vertu de la LCM soient soustraits des mesures de compensation dans les milieux humides et hydriques.

Recommandation n° 1

QUE le projet de règlement soit modifié afin de soustraire l'ensemble des travaux réalisés dans les cours d'eau découlant de la *Loi sur les compétences municipales* des mesures de compensation dans les milieux humides et hydriques.

1.3 TRAVAUX FAISANT L'OBJET D'UNE AUTORISATION GÉNÉRALE OU VISÉS À L'ARTICLE 105 DE LA LCM

Comme mentionné précédemment, le projet de règlement prévoit à l'article 4, paragraphe 5, que « les travaux qui font l'objet d'une autorisation générale au sens de l'article 31.0.5.1 de la LQE ainsi que ceux visés à l'article 105 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1) » sont exemptés du paiement d'une compensation.

Bien que cette exemption constitue une amélioration par rapport au régime transitoire, elle est insuffisante et ne tient pas compte des problématiques soulevées par le milieu municipal lors de la publication du projet de règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale (RAMDCME) en lien avec l'autorisation générale.

Dans le cadre de l'autorisation générale, les MRC pourront désormais demander une autorisation pour l'ensemble des travaux d'entretien de cours d'eau sur lesquels elles ont compétence, ainsi que pour les travaux dans un lac visant la régularisation du niveau de

l'eau ou l'aménagement du lit, et cette autorisation serait valide pour une période de cinq ans.

Toutefois, pour se prévaloir de cette nouvelle possibilité, les MRC devront satisfaire aux exigences définies dans le RAMDCME, notamment celle de fournir un Programme d'entretien pour la gestion durable des cours d'eau et des lacs (PECEL), qui nécessitera une analyse territoriale à l'échelle du bassin versant et l'identification des problématiques à l'origine des interventions projetées dans les lacs et les cours d'eau. Cette analyse exige une expertise particulière et nécessite des investissements importants en temps et en argent, ressources dont ne dispose pas le milieu municipal.

L'autorisation générale proposée dans le RAMDCME, et reprise dans le règlement, ne tient donc pas compte des responsabilités des MRC, ni de leurs compétences.

L'autorisation générale, qui est balisée par un PECEL, est, en son principe même, extrêmement difficile à mettre en place dans le contexte d'opération des MRC. Le MDDELCC semble vouloir forcer les MRC à effectuer une analyse générale des problématiques sur le territoire et à planifier les besoins de travaux de cours d'eau à l'avance, en visant le rétablissement de l'équilibre géomorphologique et des fonctions écologiques des cours d'eau. Or, une telle planification n'est pas toujours possible compte tenu de l'imprévisibilité de certains travaux. L'autorisation générale proposée est restreinte à cette planification et n'est pas adaptée à la réalité des devoirs et responsabilités des MRC en matière de gestion des cours d'eau. En général, la récurrence des travaux effectués par les MRC est supérieure à cinq ans et ne cadre pas dans un exercice quinquennal.

De plus, la planification sur cinq ans des futurs travaux représente un investissement important. D'autant que la planification à l'échelle du bassin versant risque d'engendrer un surdimensionnement des travaux.

Les interventions des MRC sont établies en fonction des demandes et les coûts des travaux sont ensuite refacturés aux demandeurs. Il n'est pas envisageable d'imposer des travaux en fonction d'un PECEL, ainsi qu'une facture à des municipalités et des personnes qui n'en veulent pas.

Une planification régionale des travaux n'est pas adaptée, notamment en raison des événements ponctuels, de la non-prévisibilité des demandes qui seront transmises et des enjeux financiers.

1.3.1 DES CRITÈRES TROP RESTRICTIFS

Dans la forme actuelle, les critères d'octroi de l'autorisation générale sont beaucoup trop restrictifs et rendent son utilisation limitée. Étant donné que les demandes d'autorisation ministérielle seront dispendieuses et complexes, les municipalités encourront de nouvelles dépenses pour effectuer des travaux d'entretien qui sont une obligation de la LCM et qui peuvent engager leur responsabilité si les devoirs leur incombant ne sont pas adéquatement remplis.

Contrairement aux promoteurs, la notion de discrétion à propos de l'opportunité d'intervenir est restreinte pour les MRC. C'est pourquoi la FQM a demandé que l'autorisation générale soit modifiée pour inclure la majorité des travaux découlant de la LCM. Il faut également noter que, dans la version présentée, de nombreux milieux se trouvent exclus de la possibilité d'obtenir une autorisation générale pour effectuer des travaux d'entretien.

De plus, les assouplissements quant aux documents requis comparativement à l'autorisation ministérielle imposent des critères beaucoup trop restrictifs et obligent les MRC à se soumettre à des exigences énormes.

Ainsi, afin de ne pas pénaliser les MRC avec les difficultés inhérentes à l'obtention d'une autorisation générale quant à la longueur et la lourdeur du processus qui en découlent, la liste des travaux admissibles à celle-ci devrait tout simplement être incluse au présent projet de règlement, en tenant compte des ajouts demandés par la FQM dans ses commentaires sur le RAMDCME.

Recommandation n° 2

QUE la liste des travaux admissibles à l'obtention d'une autorisation générale soit incluse au projet de règlement, en tenant compte des ajouts demandés par la FQM dans ses commentaires sur le RAMDCME.

1.4 AUTRES TRAVAUX EXEMPTÉS

Le projet de règlement prévoit, à l'article 4, l'exclusion des « travaux qui visent à améliorer les fonctions écologiques d'un milieu humide ou hydrique », les « travaux exécutés dans la zone d'inondation de récurrence 0-20 ans de la plaine inondable d'un lac ou d'un cours d'eau, s'il est démontré que ces travaux n'entraîneront aucune diminution de la capacité de laminage des crues », les « travaux exécutés dans la plaine inondable

d'un lac ou d'un cours d'eau dont les zones d'inondation de récurrence 0-20 ans et 20-100 ans ne sont pas distinguées l'une de l'autre, s'il est démontré que ces travaux n'entraîneront aucune diminution de la capacité de laminage des crues ».

La FQM s'interroge quant aux exigences mises en place par le ministère pour en faire la démonstration. Les municipalités devront-elles avoir recours à des experts et spécialistes dont les services entraîneront des frais supplémentaires et par le fait même une hausse substantielle du coût des travaux?

Dans l'analyse d'impact réglementaire du projet de règlement, il est fait mention de l'obligation de fournir au ministère une étude hydraulique pour ce qui touche à la capacité de laminage des crues. Les coûts pour une telle étude varient de 5 000 \$ à 10 000 \$ en rivière et de 10 000 \$ à 20 000 \$ en milieu maritime. Encore une fois, le gouvernement met en place des exigences qui engendrent des coûts élevés pour le milieu municipal dont les ressources financières sont limitées.

Le projet de règlement prévoit également l'exemption des « travaux relatifs à un ouvrage de stabilisation d'un talus au moyen de phytotechnologies exécutées dans la rive ou le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau. Conséquemment, presque tous les travaux de stabilisation de rive au moyen d'enrochement seront soumis à la compensation financière. Nous comprenons la volonté ministérielle de vouloir encourager le recours à une certaine technologie. Toutefois, la stabilisation au moyen de l'enrochement demeure nécessaire dans certaines situations pour protéger des bâtiments à risque. Par exemple, certains « fossés » le long des chemins municipaux sont dans les faits des cours d'eau et des travaux d'enrochement sont nécessaires pour protéger le chemin. Les phytotechnologies sont peu adaptées à ce genre de contexte.

Recommandation n° 3

QUE le projet de règlement soit modifié afin de soustraire les travaux de stabilisation au moyen de l'enrochement lorsque ces travaux visent la sécurité publique (bâtiment, infrastructure publique, etc.) des mesures de compensation dans les milieux humides et hydriques.

1.5 EXEMPTION EN VERTU DU RAMDCME : DÉCLARATION DE CONFORMITÉ ET EXEMPTIONS

Selon notre compréhension, toutes les activités qui feront l'objet d'exemptions d'obtention de certificat d'autorisation ou qui seront admissibles aux déclarations de

conformité en vertu du RAMDCME ne feront pas l'objet de compensation financière pour l'atteinte aux milieux humides ou hydriques.

Rappelons que lors de la commission parlementaire sur la Loi 102, la FQM avait demandé au ministre que les travaux réalisés dans les cours d'eau en conformité des pouvoirs conférés aux MRC par la LCM soient considérés comme des activités à faible impact. La FQM avait également demandé que l'entente administrative s'appliquant aux travaux d'entretien des cours d'eau en milieu agricole soit formalisée.²

Avec les promesses de simplification et d'un plus grand respect de l'autonomie municipale associées à la modernisation de la LQE, nous nous serions attendus à ce que les travaux réalisés en cours d'eau en conformité des pouvoirs conférés aux MRC par la LCM soient considérés comme des activités à faible impact sur l'environnement, tel que réclamé par les membres de la FQM. Surtout considérant que les travaux réalisés dans les cours d'eau sont déjà assujettis à un cadre normatif très strict qui permet d'encadrer les interventions dans les milieux sensibles, comme les cours d'eau et les habitats fauniques, en réduisant leur récurrence et en assurant leur transparence.

Malheureusement, lors de la prépublication du RAMDCME, qui encadre tout ce qui a trait aux déclarations de conformité et qui encadre également les activités exemptées de toute autorisation, car jugées à risque négligeable, nous avons constaté que les demandes du milieu municipal n'ont pas été prises en compte.

Comme mentionné dans nos commentaires sur le RAMDCME, la FQM croit que plusieurs activités sous la responsabilité du milieu municipal auraient dû se retrouver dans ces catégories. Malheureusement, nous avons pu constater qu'il n'y avait aucune réelle ouverture à ajouter des activités admissibles à une déclaration de conformité ou à une exemption dans la présente mouture du règlement. Les promesses de simplification et d'allègement pour le milieu municipal seront plutôt reportées à une phase deux de modifications réglementaires, phase promise dans quelques années.

À la lumière du présent projet de règlement, nous constatons que les municipalités et les MRC sont maintenant doublement pénalisées par le gouvernement. En plus de voir leur fardeau administratif et les coûts exposés pour certains travaux à risques faibles relevant de leurs compétences avec les nouvelles exigences liées aux autorisations ministérielles, elles auront dorénavant à acquitter une compensation financière sur plusieurs travaux, bien qu'à risques faibles, jusqu'à ce que le gouvernement procède à la révision du RAMDCME et à l'élargissement des activités admissibles à une déclaration de conformité et à une exemption. Ce report est inacceptable et aura des conséquences financières importantes pour le milieu municipal.

² FQM, Mémoire sur le projet de loi 102, 2016.

Recommandation n° 4

QUE les travaux identifiés par la FQM dans ses commentaires sur le RAMDCME soient inclus à la liste des activités soustraites de la compensation.

2 CALCUL DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE

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. 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)³ 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 le ministère ne doit pas interrompre le développement de certaines municipalités par le régime qu'il mettra en place.

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.

La formule de calcul utilisée pendant la période transitoire et toujours en vigueur a fait l'objet de nombreuses critiques du milieu municipal, notamment l'absence de prise en compte de la diversité des contextes régionaux, la qualité des milieux et l'atteinte aux fonctions écologiques de ceux-ci, la valeur du futur terrain à acquérir plutôt que celle du terrain affecté. Bien que le projet de règlement constitue une amélioration par rapport aux mesures transitoires, il gagnerait en efficacité s'il prenait mieux en compte les particularités locales. Il est un peu aberrant que pour deux municipalités voisines, les montants de compensations puissent varier de plusieurs milliers de dollars.

Face à l'importance des coûts supplémentaires engendrés par la compensation, il y a lieu de se questionner sur la possibilité que certaines municipalités puissent être « refroidies » à l'idée de démarrer des projets porteurs, dont ceux touchant la gestion de risques.

Dans le cas présent, l'objectif de conservation visé par la mesure de compensation financière devrait davantage tenir compte des répercussions économiques ainsi que sur l'assiette fiscale des municipalités.

³ 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.

2.1 DISPARITÉS RÉGIONALES

Bien que le gouvernement ait modifié la formule de compensation afin de prendre en compte les réalités régionales, la nouvelle formule proposée soulève certains enjeux, notamment en raison des disparités régionales créées quant au coût de la compensation financière.

Ces disparités pourraient avoir un impact négatif important sur le développement de plusieurs municipalités.

2.2 DISTINCTION ENTRE LA RIVE ET LE LITTORAL

Dans la formule de calcul de compensation proposée dans le projet de règlement, avec une séparation du calcul des compensations au niveau de la rive et du littoral, on constate que, si les deux milieux sont affectés, le coût total exigé en compensation crée une augmentation importante des coûts des travaux versus le régime transitoire.

La FQM déplore que le coût de la compensation excède de façon considérable le coût total des travaux à réaliser, ce qui pourrait constituer un enjeu budgétaire majeur pour les municipalités et les MRC dont les ressources financières sont limitées. Il faut que le gouvernement garde à l'esprit que les travaux réalisés par les municipalités et les MRC sont d'intérêt public et ne peuvent être assujetties aux mêmes exigences que les promoteurs privés.

Recommandation n° 5

QUE le gouvernement reconnaisse que les travaux réalisés par les municipalités et les MRC sont d'intérêt public et ne peuvent être assujettis aux mêmes exigences que les promoteurs privés.

2.3 VALEUR DES TERRAINS

La nouvelle formule de calcul de compensation prévoit que la valeur des terrains, au mètre carré, est établie selon la valeur moyenne des terrains vagues sur le territoire de la MRC concernée, ou de l'entité qui en tient lieu, telle que déterminée à l'annexe IV, ou dans le cas des terres du domaine de l'État, calculée selon le prix de substitution au mètre carré prévu à l'article 5 de l'annexe I du Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État.

La FQM est préoccupée par le fait que le paiement de compensation sur la valeur moyenne des terrains soit insuffisant dans plusieurs cas pour remplacer la perte de milieux humides ou hydriques. En effet, les variations importantes de valeur en raison des rôles d'évaluation pourraient entraîner un déficit au moment de la restauration en zone urbaine ou industrielle.

De plus, la FQM se questionne sur les problématiques liées à la valeur attribuée aux terres du domaine de l'État, soit 0,8307 \$ le mètre carré. Dans plusieurs cas, la compensation payée sera bien insuffisante pour créer ou restaurer un milieu humide ailleurs sur le territoire de la MRC ayant une valeur moyenne de terrain de beaucoup supérieure. Si notre compréhension est exacte, il est essentiel que le gouvernement assume la différence de coûts nécessaires à la création ou à la restauration de milieux humides.

2.4 INDEXATION DE LA VALEUR DES TERRAINS

Le projet de règlement prévoit une indexation annuelle du coût de base de création ou de restauration d'un milieu humide et hydrique. Toutefois, la FQM se questionne quant à l'indexation de la valeur des terrains, laquelle ne semble pas être prévue au règlement.

Considérant le fait que les municipalités ne procèdent pas toutes à l'évaluation du rôle foncier la même année, il semble essentiel que le règlement prévoit un processus d'indexation annuel de la valeur des terrains afin de refléter ces fluctuations.

Recommandation n° 6

QUE le projet de règlement soit modifié afin de prévoir l'indexation annuelle de la valeur des terrains.

3 REMPLACEMENT DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE

La FQM considère que le projet de règlement devrait ouvrir à davantage de situations où le milieu municipal pourrait compenser autrement que par une contribution financière.

Les conditions permettant un remplacement de la contribution financière par la réalisation de travaux de restauration ou de création de milieux humides et hydriques devraient être moins restrictives et moins discriminantes.

À l'article 9 du règlement concernant le remplacement de la contribution financière pour les travaux d'utilité publique par l'exécution de travaux de restauration ou de création, au premier paragraphe du premier alinéa, il est précisé que « les travaux relatifs à une infrastructure routière, à une piste cyclable, à une installation de gestion ou de traitement des eaux visés à l'article 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement ou à une ligne de transport et de distribution d'électricité, lorsqu'ils sont exécutés par une municipalité, par un organisme public ou par un ministère ».

Le MDDELCC, à la rencontre d'information du 11 juin dernier, a spécifié que pour être admissible à ce remplacement de contribution financière, ce sont les municipalités qui doivent déposer les demandes d'autorisation ministérielle au MDDELCC et non les promoteurs.

Il semble qu'actuellement, dans plusieurs cas, ce sont les promoteurs qui déposent directement leurs projet d'infrastructures et de développement au MDDELCC et, lorsque les travaux sont réalisés, les municipalités acquièrent les infrastructures du promoteur. Suite à l'entrée en vigueur de cet article du règlement, les municipalités devront, sans doute, revoir leurs processus de développement si elles souhaitent se prévaloir de cette possibilité. Elles devront dorénavant soumettre la demande d'autorisation pour ces projets au MDDELCC afin d'éviter la compensation monétaire et permettre la restauration ou la création de milieux humides.

La FQM croit également nécessaire de modifier le projet de règlement afin d'inclure les travaux liés au développement de services de télécommunications et de fibres optiques.

Recommandation n° 7

QUE le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 9 du projet de règlement soit modifié par l'ajout des travaux liés au développement de services de télécommunications et de fibres optiques.

La FQM s'inquiète de l'absence d'information concernant les travaux de compensation en nature. Qu'est-ce qui sera jugé acceptable? Selon les réponses obtenues du MDDELCC, il semble que ces critères feront partie des conditions de l'autorisation ministérielle. Le ministère semble laisser beaucoup de place à l'aléatoire avec ce traitement au cas par cas. Nous constatons que cette façon de faire rend difficile la prévisibilité pour les municipalités. De plus, comment avoir la certitude que les conditions de compensation en nature imposées seront aussi sévères pour les ministères et organismes publics que pour le milieu municipal.

Recommandation n° 8

QUE le gouvernement rende publiques rapidement les conditions entourant les travaux de compensation en nature.

4 REMBOURSEMENT DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE

Le projet de règlement prévoit que le ministre peut rembourser, en tout ou en partie, la contribution financière versée par le titulaire d'une autorisation ministérielle dans les cas où « les travaux ont entraîné une perte de superficie d'un milieu humide ou hydrique inférieure à celle autorisée », « les travaux ont fait l'objet d'une compensation pour la perte d'un habitat faunique après la délivrance de l'autorisation ».

Le projet de règlement prévoit les documents justificatifs devant être fournis par le titulaire, entraînant des coûts supplémentaires. Toutefois, aucun délai n'est déterminé pour procéder au remboursement.

Recommandation n° 9

QUE le projet de règlement soit modifié par l'ajout d'un délai de 30 jours à partir de la réception des pièces justificatives pour procéder au remboursement de la compensation.

5 IMPACT SUR LES REVENUS DES MUNICIPALITÉS

Plusieurs de nos membres se sont fait interpellé par des propriétaires de terrains situés sur leur territoire ayant manifesté leur intention de réclamer une nouvelle évaluation de la valeur foncière inscrite au rôle d'évaluation de leurs propriétés afin d'obtenir une diminution de la taxe foncière payable. Pour justifier cette demande, ces propriétaires soutiennent que leurs propriétés ont perdu ou perdront de la valeur en raison des nouvelles dispositions encadrant les interventions dans les milieux humides et hydriques prévues aux articles 46.0.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2).

En effet, les éléments sur lesquels se fonde la ministre dans le cadre de son analyse d'une demande d'autorisation, la latitude lui étant conférée dans le cadre de cet exercice, tendent à éviter toute intervention en milieu humide ou hydrique mise de l'avant par ce régime d'autorisation. De même, la contribution financière imposée, destinée à

compenser toute perte éventuelle de milieux humides ou hydriques, est susceptible de nuire grandement à la réalisation de projets de ces propriétaires ou avoir un impact sur la viabilité de leurs projets. Ces modifications législatives engendrent donc des dommages collatéraux pour les municipalités.

Par ailleurs, nous portons également à votre attention un autre aspect susceptible de mener à des problèmes d'application pratique pour les municipalités, soit celui de l'identification des milieux humides et hydriques. Rappelons que *la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* (PL 132) a modifié la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés* (ci-après *Loi affirmant le caractère collectif de l'eau*) de manière à prévoir que les MRC devaient maintenant, de concert avec divers intervenants du milieu, adopter un plan régional des milieux humides et hydriques visant notamment à identifier ces milieux sur leurs territoires afin de mieux planifier les actions et les interventions, dont celles relatives à la conservation (article 15.2 de la *Loi affirmant le caractère collectif de l'eau*). La MRC doit veiller par la suite à assurer la compatibilité de ce plan avec le contenu de son schéma d'aménagement (article 15.5 de la *Loi affirmant le caractère collectif de l'eau*). Ce faisant, considérant l'exercice de conformité des règlements municipaux à l'égard du schéma d'aménagement, les municipalités locales devront également tenir compte et intégrer le contenu du plan dans leurs réglementations. Ainsi, dans le cadre de cet exercice de conformité réglementaire pour les municipalités locales ou lors de l'adoption de règlements de contrôle intérimaire par les MRC, ces dernières s'exposent potentiellement à se faire reprocher par certains propriétaires, dont les terrains sont visés par des mesures de conservation des milieux humides et hydriques, d'expropriation déguisée, pouvant mener au paiement de dommages et intérêts.

6 COÛT DE RESTAURATION DES MILIEUX HUMIDES

Dans l'analyse d'impact réglementaire, il est mentionné que « le projet de règlement fait diminuer les compensations financières exigées pour la perte de milieux humides et hydriques (MHH), ce qui est en porte-à-faux avec la volonté d'aucune perte nette de MHH ».

La FQM est préoccupée par le fait que les MRC et les municipalités pourraient devoir assumer une part des coûts pour les travaux de création et de restauration des milieux humides et hydriques afin de s'acquitter de leurs responsabilités. D'ailleurs, la FQM souhaite être consultée pour l'élaboration du cadre du premier programme visant à restaurer les milieux humides et hydriques, ou à en créer de nouveaux, attendu en juin 2019.

Bien que les travaux qui visent à améliorer les fonctions écologiques d'un milieu humide ou hydrique soient exemptés de la compensation financière, il est important qu'aucun coût afférent ne soit exigé des municipalités qui effectueront les travaux de création et de restauration de milieux humides et hydriques.

7 MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT

Étant donné les impacts du projet de règlement sur les municipalités et les MRC, tant au niveau budgétaire qu'au niveau de la réalisation des travaux ou du développement de projets, la FQM demande qu'une reddition de comptes de la mise en œuvre de ce règlement soit faite rapidement, puis tous les deux ans, afin que les impacts soient connus et les modifications nécessaires, le cas échéant, soient apportées rapidement.

Recommandation n° 10

QUE le projet de règlement soit modifié par l'ajout à la fin, de l'article suivant :

**« Au plus tard le 1^{er} décembre 2020, et par la suite tous les deux ans, le ministre fait rapport au gouvernement de la mise en œuvre du présent règlement.
Ce rapport est rendu disponible au public au plus tard 15 jours après sa transmission au gouvernement. »**

CONCLUSION

La rédaction de ces commentaires a été effectuée avec comme objectif principal de proposer des modifications au projet de règlement afin de préserver l'autonomie des municipalités locales et des MRC dans l'exercice de leurs compétences et d'alléger leur fardeau administratif et financier.

La FQM déplore que le gouvernement n'ait pas tenu compte des obligations des MRC découlant de la LCM. La nouvelle formule de compensation aura des impacts importants sur la gestion des cours d'eau dans les MRC, car le fardeau bureaucratique pour la préparation des dossiers s'accroîtra et les coûts des travaux augmenteront. Les compensations financières exigées font également fi des responsabilités du milieu municipal en termes de développement économique et social dans l'élaboration de son cadre réglementaire.

Le gouvernement doit garder à l'esprit que les MRC et les municipalités ne sont pas des promoteurs, qu'ils travaillent dans l'intérêt public et que, nonobstant ces demandes de modifications, la sécurité des personnes et des biens et la protection de l'environnement demeurent au cœur des préoccupations du milieu municipal.

La FQM est préoccupée de plus par ce qui sera déterminé au cas par cas, lors de l'évaluation des demandes d'autorisation, notamment pour ce qui touche les travaux de compensation en nature.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

➤ **Recommandation n° 1**

QUE le projet de règlement soit modifié afin de soustraire l'ensemble des travaux réalisés dans les cours d'eau découlant de la *Loi sur les compétences municipales* des mesures de compensation dans les milieux humides et hydriques.

➤ **Recommandation n° 2**

QUE la liste des travaux admissibles à l'obtention d'une autorisation générale soit incluse au projet de règlement, en tenant compte des ajouts demandés par la FQM dans ses commentaires sur le RAMDCME.

➤ **Recommandation n° 3**

QUE le projet de règlement soit modifié afin de soustraire les travaux de stabilisation au moyen de l'enrochement lorsque ces travaux visent la sécurité publique (bâtiment, infrastructure publique, etc.) des mesures de compensation dans les milieux humides et hydriques.

➤ **Recommandation n° 4**

QUE les travaux identifiés par la FQM dans ses commentaires sur le RAMDCME soient inclus à la liste des activités soustraites de la compensation.

➤ **Recommandation n° 5**

QUE le gouvernement reconnaisse que les travaux réalisés par les municipalités et les MRC sont d'intérêt public et ne peuvent être assujettis aux mêmes exigences que les promoteurs privés.

➤ **Recommandation n° 6**

QUE le projet de règlement soit modifié afin de prévoir l'indexation annuelle de la valeur des terrains.

➤ **Recommandation n° 7**

QUE le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 9 du projet de règlement soit modifié par l'ajout des travaux liés au développement de services de télécommunications et de fibres optiques.

➤ **Recommandation n° 8**

QUE le gouvernement rende publiques rapidement les conditions entourant les travaux de compensation en nature.

➤ **Recommandation n° 9**

QUE le projet de règlement soit modifié par l'ajout d'un délai de 30 jours à partir de la réception des pièces justificatives pour procéder au remboursement de la compensation.

➤ **Recommandation n° 10**

QUE le projet de règlement soit modifié par l'ajout à la fin, de l'article suivant :

« Au plus tard le 1^{er} décembre 2020, et par la suite tous les deux ans, le ministre fait rapport au gouvernement de la mise en œuvre du présent règlement.

Ce rapport est rendu disponible au public au plus tard 15 jours après sa transmission au gouvernement. »