

FQM  
*porte-parole*  
DES RÉGIONS

Mémoire sur le projet de loi 46  
*Loi modifiant la Loi sur le patrimoine  
naturel et d'autres dispositions*

23 septembre 2020



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 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 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

<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>1 COMMENTAIRES GÉNÉRAUX .....</b>	<b>4</b>
<b>2 RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>8</b>
<b>RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>9</b>

## INTRODUCTION

À titre de porte-parole des régions, la FQM s'inscrit dans la volonté du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) de revoir la démarche menant à la conservation du patrimoine naturel.

Les régions regorgent de territoires à valeur écologique élevée qui ont besoin d'être préservés. Malgré cet état de fait, le Québec n'a pas été en mesure d'atteindre les cibles qu'il s'était pourtant données en cette matière.

L'adoption de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (LCPN) en 2002 devait contribuer à améliorer ce bilan, mais force est de constater que, près de 20 ans plus tard, les résultats ne sont toujours pas au rendez-vous.

Alors qu'en 1996, les autres pays affichaient une moyenne de 8,8 % de leur superficie préservée, le Québec ne peut faire mieux que 10 % près d'un quart de siècle plus tard. D'ailleurs, en 2020, le Québec n'a toujours pas atteint les cibles qu'il s'était fixées pour 2010 : soit 17 % du territoire en zones terrestres et 10 % des zones marines et côtières. À eux seuls, ces chiffres justifient l'action gouvernementale entreprise aujourd'hui.

À l'aube d'un rehaussement des cibles internationales, le Québec doit mettre les bouchées doubles pour éviter que l'écart qui le sépare des leaders internationaux ne s'accroisse.

Chaque année des sinistres liés aux changements climatiques nous rappelle l'urgence de préserver notre biodiversité, ainsi, le Québec devrait être davantage motivé à atteindre ses cibles. Une bonne gestion du patrimoine naturel contribuera à rendre les territoires plus résilients face aux changements climatiques.

C'est dans ce contexte que la FQM et ses collaborateurs ont analysé le projet de loi et formulé des recommandations visant à faciliter la reconnaissance des aires protégées et leur gestion.

## 1 COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

D'entrée de jeu, la FQM reconnaît que le projet de loi 46 constitue un pas dans la bonne direction qui devrait contribuer, dans un premier temps, à préserver notre patrimoine naturel et dans un deuxième temps, à augmenter le pourcentage d'aires protégées au Québec.

La première mouture de la LCPN confiait déjà aux MRC et aux municipalités des responsabilités dans le processus de reconnaissance des aires protégées. Avec ce projet de loi, le milieu municipal occupera une part encore plus grande, ce qui aidera certainement la cause. Voici les éléments du projet de loi intéressants pour les régions.

### 1. Les municipalités sont informées plus tôt dans la démarche

Nous saluons la volonté du MELCC d'informer les MRC et municipalités plus tôt dans la démarche. Mais, comme nous le verrons dans les recommandations, le ministère pourrait aller encore plus loin en collaborant étroitement avec les MRC et municipalités et non uniquement en les informant.

### 2. Les assouplissements menant à la reconnaissance des paysages humanisés

Le fait qu'aucun statut ne soit accordé actuellement aux paysages humanisés repose en partie sur la complexité de sa démarche. Souvent, les projets de cette catégorie impliquent des démarches avec plusieurs partenaires (communautés autochtones, MELCC, municipalités locales et MRC) lesquelles allongent le délai avant cette reconnaissance. La volonté du ministère de transformer ce statut en reconnaissance simplifiera la démarche et incitera les régions à préserver ce type de patrimoine.

### 3. Délai raccourci pour la reconnaissance des aires protégées

La longueur du processus actuel et sa complexité obligent les MRC et municipalités à consacrer beaucoup d'efforts, de temps et d'argent pour faire reconnaître une aire protégée. Irritées par ces longs délais, certaines MRC et municipalités ont même abandonné le processus en cours. L'abandon de l'étape de mise en réserve est bien accueilli par la FQM puisque cela contribuera à réduire les délais de quelques années.

### 4. La reconnaissance des autres mesures de conservation efficaces (AMCE)

La FQM demande depuis longtemps de reconnaître certaines mesures de conservation efficaces qui n'ont pas obtenu de statut officiel en vertu de la LCPN. Les critères de reconnaissance étant très précis, il arrive que certains projets présentant des bénéfices pour la biodiversité ne puissent se classer dans l'une ou l'autre des catégories d'aires protégées. Cette reconnaissance

est donc un outil de plus pour les MRC et les municipalités qui les aidera à participer à l'effort collectif de préservation des territoires ayant une valeur écologique élevée.

## 2 RECOMMANDATIONS

Nos recommandations sont de trois ordres. D'abord, la pertinence que les municipalités collaborent à l'ensemble des démarches visant la conservation du patrimoine naturel, ensuite la pertinence pour le MELCC de préciser le contenu de certains articles et finalement, des modifications aux rôles et responsabilités du ministère à l'égard des changements introduits dans ce projet de loi.

### 2.1 Pertinence à collaborer davantage avec les municipalités

Au terme d'une analyse réalisée en collaboration avec plusieurs MRC, nous constatons la volonté du ministère d'impliquer davantage les MRC et municipalités dans la démarche. Toutefois, nous sommes convaincus que cette collaboration pourrait être présente dans d'autres éléments du projet de loi comme en font preuve les thèmes suivants.

#### 2.1.1 L'ajout d'un nouveau statut d'aire protégée d'utilisation durable

À la suite d'échanges avec le MELCC, nous comprenons que ce nouveau statut serait balisé non pas par la loi, mais par un règlement édicté après avoir tenu des consultations.

Ainsi, on adopte un nouveau statut, qui pourra par ailleurs être demandé par tout groupe extérieur au milieu municipal, sans en connaître à ce stade-ci les modalités notamment en regard de la gestion ou de l'implication du monde municipal. De plus, il est important que les MRC et les municipalités soient impliquées à toutes les étapes afin de s'assurer de la cohérence dans la planification de l'aménagement du territoire.

#### 2.1.2 Délégation de la compétence à un tiers

Il est prévu à l'article 9 du projet de loi qui modifie l'article 12 de la Loi que le ministre peut déléguer, par entente, « à toute personne ou à toute communauté autochtone tout ou partie des pouvoirs que lui attribue la présente loi ou qu'il détient en regard à la gestion d'un territoire qui relève de son autorité et qui fait l'objet d'une mesure de conservation ».

Pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment, le fait de déléguer cette compétence à un tiers sans que la MRC et la municipalité ne collaborent tout au long du processus risque de poser des défis en termes de cohérence de la planification de l'aménagement et du développement du territoire.

### 2.1.3 *Retrait de l'engagement de l'État*

De son côté, l'article 12.2 du projet de loi indique que « *les actes de la personne ou de la communauté autochtone qui exerce les pouvoirs qui lui sont délégués en vertu de l'article 12 n'engagent pas la responsabilité de l'État.* »

Considérant l'importance que représentent ces territoires publics dans le patrimoine naturel du Québec, il est important, lorsque le tiers n'est pas dûment élu, que l'État conserve sa responsabilité comme une forme de garantie de bonne gestion de ce territoire.

### 2.1.4 *Reconnaissance des milieux naturels comme réserves naturelles*

L'article 54 du projet de loi permet au ministre de reconnaître des milieux naturels comme réserve naturelle. La réservation naturelle vise la conservation d'un milieu naturel situé en terres privées qui présente un intérêt pour la conservation de la biodiversité.

Bien que nous soyons en faveur de la protection des milieux naturels en terre privée, nous sommes d'avis que le milieu municipal devrait être, là aussi, consulté afin que les demandes de reconnaissance ne soient pas en contradiction avec la planification territoriale de la municipalité et de la MRC.

Prenons le cas d'une terre privée qui serait transformée en réserve naturelle : il est fort à parier que son accès (route) devra être amélioré et sécurisé par la municipalité pour tenir compte d'un achalandage plus important. Le simple fait de changer la vocation d'un territoire a automatiquement une incidence sur les opérations et les finances de la municipalité.

## **Recommandation n° 1**

**La FQM demande au MELCC qu'il collabore étroitement avec les municipalités et MRC où se trouvent des territoires en voie de devenir des aires protégées afin que les projets respectent le processus d'aménagement du territoire et soient cohérents avec la planification territoriale des MRC.**

## 2.2 Précisions à apporter à certains articles du projet de loi

Certains éléments du projet de loi méritent des précisions supplémentaires afin de s'assurer que le contenu soit en phase avec les objectifs du projet de loi.

Ainsi, à l'article 48 paragraphe 2, il est mentionné :

*« Les activités suivantes sont interdites dans une réserve de biodiversité :*

- *Une activité réalisée à des fins d'exploitation minière, à l'exception de l'exploitation d'une substance minérale de surface visée par la Loi sur les mines (chapitre M-13.1); »*

Nous croyons qu'il serait plus sage d'interdire tout type d'activité extractive qui est en opposition avec la conservation des aires protégées.

Ensuite, à l'article 66.6, il est écrit : *« lorsqu'une municipalité est tenue d'appliquer tout ou partie de la présente loi ou d'un règlement pris en vertu de celle-ci, les fonctionnaires ou employés de cette municipalité, dûment autorisés par celle-ci, sont investis des pouvoirs (pouvoir d'enquête) ... »*

Il faudra préciser les rôles et responsabilités des MRC et municipalités lors de ces enquêtes et s'assurer de la collaboration du MELCC qui possède des outils et ressources plus importants que les MRC et municipalités pour les réaliser.

Par ailleurs, pour la même raison évoquée précédemment, il serait opportun de laisser le choix aux MRC et municipalités de réaliser l'enquête ou de la confier au MELCC.

### Recommandation n° 2

**La FQM demande au MELCC de préciser le contenu des articles 48 paragraphe 2 et 66.6 afin qu'il soit en phase avec les objectifs du projet de loi.**

## 2.3 Modification des rôles et responsabilités du MELCC à l'égard du projet de loi

Cette section vise à présenter une recommandation à l'égard des nouveaux rôles et responsabilités qui incombent au MELCC dans ce projet de loi.

### 2.3.1 Raccourcir le délai pour un rapport de mise en œuvre

L'article 3 du projet de loi qui modifie l'article 4.1 de la loi prévoit que : « *le ministre produit au gouvernement, au moins tous les 10 ans, un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi ainsi que sur l'opportunité de la modifier.* »

Considérant la nécessité de rattraper le retard en matière de conservation d'aire protégée, nous proposons que le gouvernement fasse un rapport obligatoirement à la fin de chaque mandat et non tous les 10 ans afin d'apporter des correctifs aux mesures en place plus rapidement si l'augmentation du pourcentage d'aire protégée ne croît pas aussi vite que souhaité.

De plus, la population sera plus à même de juger du succès ou de l'échec des mesures mises en place pour augmenter la superficie en aire protégée.

#### Recommandation n° 3

**La FQM demande au MELCC de déposer un bilan de mise en œuvre à la fin de chaque mandat de gouvernement afin d'apporter, s'il y a lieu, des correctifs aux mesures en place.**

## CONCLUSION

En terminant, la conservation du patrimoine naturel à l'échelle du Québec amène des enjeux liés au maintien de la cohérence gouvernementale territoriale. En effet, l'adoption ou la refonte de nouvelles lois ou de règlements posent des défis lorsqu'elles se juxtaposent, par exemple aux orientations gouvernementales en aménagement du territoire en vigueur depuis déjà depuis plus de 20 ans. Sur le terrain, ce sont les MRC et municipalités qui font souvent les frais de ce manque de cohérence. Il faudra que le gouvernement y apporte une attention particulière s'il souhaite que ces dernières initient des projets visant la conservation du patrimoine naturel. La cohérence gouvernementale en matière de gestion du territoire doit passer par le respect du processus de développement des schémas d'aménagement qui relève des MRC.

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

### ➤ **Recommandation n° 1**

La FQM demande au MELCC qu'il collabore étroitement avec les municipalités et MRC où se trouvent des territoires en voie de devenir des aires protégées afin que les projets respectent le processus d'aménagement du territoire et soient cohérents avec la planification territoriale des MRC.

### ➤ **Recommandation n° 2**

La FQM demande au MELCC de préciser le contenu des articles 48 paragraphe 2 et 66.6 afin qu'il soit en phase avec les objectifs du projet de loi.

### ➤ **Recommandation n° 3**

La FQM demande au MELCC de déposer un bilan de mise en œuvre à la fin de chaque mandat de gouvernement afin d'apporter, s'il y a lieu, des correctifs aux mesures en place.