

LES MUNICIPALITÉS ET LES MRC, PARTENAIRES INCONTURNABLES POUR UNE PLANIFICATION COHÉRENTE DE LA CONSERVATION DES MILIEUX NATURELS

Document d'orientation de la Fédération québécoise
des municipalités concernant la conservation des milieux
naturels et la détermination des aires protégées

Novembre 2025



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

porte-parole
DES RÉGIONS

NOTE

Ce document est le fruit de travaux d'un groupe de travail spécial sur la conservation des milieux naturels et la détermination des aires protégées et d'un groupe de travail élargi formé d'élu(e)s, de directeur(trice)s généraux ainsi que de professionnel(le)s en aménagement du territoire, issus de plusieurs MRC et municipalités représentatives de toutes les régions du Québec ayant à cœur la conservation des milieux naturels sur leur territoire. Les membres des commissions permanentes de l'Environnement et de la lutte aux changements climatiques, du Territoire ainsi que celle des Enjeux urbains ont également contribué à sa conception. Les principaux constats et orientations ont été discutés dans le cadre d'un atelier politique au Congrès annuel 2025 de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et adoptés à l'assemblée annuelle des membres.

COMITÉ DE TRAVAIL SPÉCIAL SUR LA CONSERVATION DES MILIEUX NATURELS ET LES AIRES PROTÉGÉES

Audrey Boisjoly

2^e vice-présidente de la FQM
Mairesse de Saint-Félix-de-Valois
Présidente du comité spécial

Claire Bolduc

Préfète de la MRC de
Témiscamingue
Membre du comité exécutif et
du conseil d'administration de la
FQM

Luc Simard

Préfet de la MRC Maria-Chapdelaine
Membre du comité exécutif et du
conseil d'administration de la FQM

Marc L'Heureux

Préfet de la MRC des Laurentides
Maire de Brébeuf

Marc St-Pierre

Directeur général et
directeur du développement
économique
MRC de Deux-Montagnes

Martin Lapointe

Directeur de l'aménagement
MRC de L'Assomption
Président de l'Association des
aménagistes du Québec

Philippe LeBel

Directeur de l'aménagement du
territoire
MRC des Sources

Taylor Olsen

Directeur du Service de
l'aménagement du territoire
MRC de Rimouski-Neigette

Valérie-Anne Bachand

Conseillère en aménagement et en
stratégies de conservation
MRC Brome-Missisquoi

Pierre Châteauvert

Directeur des politiques
FQM

Mélanie Harvey

Conseillère, direction des politiques
FQM

INTRODUCTION

Avec le vaste chantier de révision des schémas d'aménagement et de développement qui s'amorce dans l'ensemble de nos territoires, lequel doit se faire en parallèle avec la réalisation de plans climat par les MRC et la mise en œuvre de leurs plans régionaux sur les milieux humides et hydriques, nous entamons un nouveau chapitre de l'aménagement du territoire au Québec qui, nous en sommes convaincus, permettra des avancées pour la protection de l'environnement ainsi que la lutte et l'adaptation aux changements climatiques.

Les connaissances acquises dans le cadre de ces exercices de planification, et les décisions qui en découleront seront déterminantes pour l'avenir de nos communautés et de nos territoires. Mais pour assurer le succès de ce vaste exercice de planification, les municipalités et les MRC auront besoin d'un État partenaire.

L'atteinte des cibles ambitieuses que le Québec s'est fixées en matière de conservation des milieux naturels et de la biodiversité exige une véritable reconnaissance par l'ensemble de l'État de la légitimité des MRC et des municipalités pour identifier les milieux et les territoires à protéger. Fortes de l'expertise de leurs professionnel(le)s en aménagement du territoire et des connaissances acquises dans le cadre de leur exercice de planification, elles sont les plus à même de trouver des solutions innovantes, adaptées et respectueuses de la réalité de chacun de leur territoire, appuyées sur des données probantes et en concertation avec les acteurs du milieu.

La réussite de nos objectifs communs nécessite également une réelle cohérence des politiques et de l'action de l'État. Alors que d'importants investissements sont réalisés afin d'assurer que les décisions qui seront prises en aménagement du territoire au cours des prochaines années s'appuient sur la connaissance approfondie de nos territoires, l'engagement de tous les ministères à soutenir les mesures de conservation qui seront identifiées comme prioritaires par les MRC et les municipalités est essentiel. La conservation est un aspect indissociable de l'aménagement de nos territoires. Les milieux naturels font intrinsèquement partie de nos milieux de vies et il est essentiel de planifier la conservation pour et avec nos communautés.

En outre, le gouvernement doit maintenir son engagement à assurer le financement nécessaire à la mise en œuvre de nos plans climat. Les surplus disponibles au Fonds d'électrification et de changements climatiques constituent une opportunité d'accélérer la mise en œuvre de mesures de conservation identifiées par le milieu municipal qui contribueront également à la lutte et à l'adaptation de nos territoires aux changements climatiques.

Les obstacles et les freins doivent être levés pour nous permettre de jouer pleinement notre rôle. Le temps presse. Des changements doivent être apportés. Plusieurs solutions sont à portée de main.

Jacques Demers

Président de la FQM

Audrey Boisjoly

2^e vice-présidente de la FQM,
Présidente du Comité de travail sur la conservation

UNE PÉRIODE CHARNIÈRE EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les nouveaux défis auxquels sont confrontées les municipalités, notamment ceux liés aux changements climatiques, ont mis en lumière la nécessité de revoir notre façon d'aménager nos territoires en intégrant de nouveaux enjeux. Dès 2019, la Fédération demandait au gouvernement une révision du processus d'aménagement au Québec.

MODERNISATION DU CADRE D'AMÉNAGEMENT

Suivant une importante démarche de consultation, le gouvernement rendait publique en juin 2022 une première Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire afin de guider l'action collective en matière d'aménagement du territoire au Québec. Dans cette politique, en plus de reconnaître la nécessité de moderniser le cadre d'aménagement pour y intégrer les enjeux actuels et mieux respecter les particularités régionales, le gouvernement réaffirmait la légitimité des MRC et le rôle prépondérant du schéma d'aménagement et de développement comme lieu de conciliation entre les priorités locales, régionales et nationales quant à la gestion du territoire.

Par ailleurs, en reconnaissant que l'aménagement du territoire est essentiellement un acte politique, la Politique renouait ainsi avec l'un des principes fondamentaux sur lesquels reposent la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*¹ (ci-après LAU). En effet, il incombe aux élu(e)s, en relation avec les citoyens, d'effectuer les choix, de prendre les décisions, de recourir aux arbitrages qui s'imposent dans l'intérêt de leur communauté, de leur territoire et de l'environnement.

RÉVISION DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique, l'Assemblée nationale adoptait en 2023 la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*. Par cette loi, le gouvernement est venu notamment réaffirmer les principes qui sous-tendent le régime d'aménagement et d'urbanisme au Québec et définir les finalités de la planification territoriale.

L'introduction d'un préambule à la LAU énonçant clairement « qu'il revient aux instances municipales de prendre des décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme dans le respect [des] orientations » définies par l'État, « en priorisant l'intérêt collectif et en tenant compte des particularités territoriales » est sans équivoque quant à la légitimité des municipalités et MRC quant à la planification de leur territoire.

¹ En 1978, le Secrétariat à l'aménagement du territoire, responsable de l'élaboration de la LAU, affirmait que « l'aménagement est d'abord une responsabilité politique »5. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, Ministère du Conseil exécutif. « L'aménagement et l'urbanisme », La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle, Fascicule 3, 1978, p. 12-13.



Des modifications ont également été apportées à la LAU (article 2.2.1) afin d’y inscrire les différentes finalités des planifications territoriales, parmi lesquelles se retrouvent « la conservation et la mise en valeur des milieux naturels et de la biodiversité, l’accessibilité à la nature, ainsi que la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel et des paysages ». Le contenu obligatoire des schémas d’aménagement et de développement a aussi été modifié afin de l’élargir à de nouveaux enjeux.

Ainsi, les MRC possèdent non seulement la compétence en matière de planification et d’aménagement du territoire, mais elles sont des partenaires incontournables dans la conservation des milieux naturels et la détermination des aires protégées.

DE NOUVELLES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET UN VASTE CHANTIER DE RÉVISION DES PLANIFICATIONS TERRITORIALES

En mai 2024, la ministre des Affaires municipales dévoilait les nouvelles Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), 30 ans après la publication des OGAT de 1994. Leur entrée en vigueur marque un point tournant alors que l’ensemble des MRC devront réviser leur principal document de planification territoriale afin d’identifier les moyens pour rencontrer les objectifs énoncés par l’État. Les MRC ont trois ans pour réaliser cet important exercice.

Cette mise à jour était réclamée par la Fédération depuis 2019 afin d’assurer une vision gouvernementale plus cohérente de l’aménagement du territoire, qui se traduit dans les politiques et interventions de ses différents ministères.

Le processus menant à la publication de nouvelles orientations gouvernementales en matière d’aménagement a permis de constater le rôle central que jouent les MRC et le grand potentiel des MRC et leur capacité d’intervention en matière de lutte, d’adaptation et d’atténuation des changements climatiques.

Des exigences transversales en matière de conservation des milieux naturels et de la biodiversité

En décembre 2022, le Québec accueillait la 15^e Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies, la COP15. C’est à l’issue de cette conférence que le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal a été adopté. L’engagement du Québec à participer à l’atteinte des cibles mondiales implique notamment, d’ici 2030, d’assurer la conservation et la gestion efficace d’au moins 30 % des milieux terrestres, des eaux intérieures et des zones côtières et marines, d’assurer la restauration d’au moins 30 % des écosystèmes dégradés, et de réduire à près de zéro la perte de zones très riches en biodiversité et d’une grande intégrité écologique.



Dans un contexte de changements climatiques et pour atteindre ces cibles, les nouvelles orientations gouvernementales accordent une importance accrue à la protection et la mise en valeur des milieux naturels et de conservation de la biodiversité. Chacune des neuf orientations appelant à une meilleure prise en compte de ces milieux dans les différentes sphères de la planification territoriale : gestion de l'urbanisation, attractivité du territoire, développement énergétique, protection du territoire et des activités agricoles, changements climatiques, etc.

Ainsi, dans le vaste chantier de révision des schémas d'aménagement et de développement qui s'amorce, les MRC auront notamment les responsabilités suivantes en regard des milieux naturels :

- Conserver les milieux naturels d'intérêt :
 - Cartographier les milieux naturels;
 - Identifier les territoires d'intérêt écologique et les risques qui les touchent;
 - Établir des moyens de conservation adaptés.
- Contribuer à la résilience des écosystèmes :
 - Favoriser le maintien de la connectivité écologique;
 - Limiter la fragmentation du couvert forestier.
- Identifier les risques liés aux changements climatiques en regard des milieux naturels.
- Réduire les risques en misant sur les infrastructures naturelles.
- Concilier les objectifs de protection des milieux naturels avec l'agriculture.
- Consolider les milieux de vie existants et planifier les transports de façon intégrée, en assurant la protection des milieux naturels.
- Favoriser l'accès à la nature.

La conservation des milieux naturels devient un enjeu transversal important dans les planifications à réaliser. Dans le cadre du présent document, nous nous appuyons sur la définition de la conservation telle que définie par les OGAT :

« Ensemble de pratiques comprenant la protection, la restauration et l'utilisation durable (l'aménagement et la mise en valeur durables). Elle vise la préservation de la biodiversité, le rétablissement d'espèces ou le maintien des services écologiques au bénéfice des générations actuelles et futures. »



Transversalité des exigences en regard des milieux naturels



Mise en place d'un système de monitoring

La *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions* a également introduit l'obligation aux MRC de mettre en place un système de monitoring et de définir des cibles et indicateurs afin de mieux mesurer les résultats des décisions en aménagement, notamment en regard de la conservation des milieux naturels. La publication de bilans aux quatre ans permettra aux élu(e)s, mais également aux citoyens, de suivre l'évolution du territoire et les effets de la planification sur l'atteinte des objectifs fixés, en se basant sur des données probantes.

DES PLANS CLIMAT

En plus du vaste exercice de révision des schémas d'aménagement et de développement en cours, toutes les MRC du Québec sont présentement engagées dans l'élaboration de plans climat. Cette planification est essentielle dans un contexte où les impacts liés aux changements climatiques ne feront que s'intensifier au cours des prochaines décennies, et conséquemment, les défis qui en découlent pour les municipalités. Lorsque complétés, ces plans deviendront des documents de référence pour l'adaptation aux changements climatiques dans l'ensemble du territoire québécois.

En s'engageant, dans son Plan pour une économie verte 2030², à accompagner les municipalités et les MRC dans la réalisation de leur plan climat avec une première enveloppe de 500 M\$, le gouvernement est venu concrétiser une proposition soumise par la FQM lors des élections de 2022. Il s'agit d'un important gain pour les MRC du Québec qui pourront identifier les vulnérabilités sur leur territoire et mettre en place des plans d'action ciblés pour mieux s'adapter aux changements climatiques et contribuer à les atténuer. À ce titre, le Comité consultatif sur les changements climatiques recommande, dans son avis « *L'aménagement du territoire du Québec : Fondamental pour la lutte contre les changements climatiques* »³, publié le 5 avril 2022, la préservation et la restauration des milieux naturels pour maximiser la séquestration du carbone et favoriser l'adaptation aux changements climatiques.

Les données acquises constitueront des intrants importants aux travaux de révision des schémas d'aménagement et contribueront à une prise de décision éclairée et à la mise en place d'actions structurantes.

² quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/plan-economie-verte

³ <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/comite-consultatif-changements-climatiques/autres-documents/amenagement-territoire.pdf>

DES PLANS RÉGIONAUX DES MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES

Avec l'adoption, en 2017, de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* (LCMHH), le gouvernement confie à toutes les MRC du Québec la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques (PRMHH) à l'échelle de leur territoire. Ce plan doit identifier entre autres des milieux humides et hydriques d'intérêt régional à conserver et les méthodes de conservation à favoriser, le tout selon une méthodologie rigoureuse et détaillée.

La *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, dans laquelle ont été introduites les dispositions relatives à cette obligation, prévoit qu'un projet de plan régional des milieux humides et hydriques doit être soumis au ministre de l'Environnement pour approbation, après consultation des ministres responsables des affaires municipales, de l'agriculture, de la faune, de l'énergie et des ressources naturelles⁴.

Au cours des dernières années, l'ensemble des MRC du Québec ont élaboré et déposé leur plan régional au ministre de l'Environnement pour approbation. Plusieurs travaillent déjà à leur mise en œuvre. Au-delà de l'importance de ces plans comme outils de planification, les démarches d'élaboration, appuyées sur l'acquisition de connaissances et la concertation des acteurs, ont eu un impact positif important en matière de sensibilisation des élu(e)s et des citoyens quant à l'importance de ces milieux pour nos collectivités. Tout comme le plan climat, le PRMHH constitue un intrant important pour le processus de révision des schémas, d'autant plus que la MRC, en vertu de l'article 15.5 de la loi précitée, doit veiller à assurer la compatibilité de son schéma à son plan régional.

DES INVESTISSEMENTS IMPORTANTS POUR UNE PRISE DE DÉCISION ÉCLAIRÉE ET LÉGITIME

Alors que les défis auxquels sont confrontées les municipalités se multiplient, d'importants investissements sont réalisés afin d'assurer que les décisions qui seront prises en aménagement du territoire au cours des prochaines années s'appuient sur la connaissance approfondie de nos territoires.

La réalisation de plans régionaux sur les milieux humides et hydriques, l'élaboration de plans climat, la publication de nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire et la révision des schémas d'aménagement et de développement qui en découle, auxquels s'ajoute la révision de la cartographie des zones inondables, confirment la volonté commune de l'État et du milieu municipal de prendre les meilleures décisions dans l'intérêt de l'ensemble des Québécois en s'appuyant sur des données probantes.

⁴ C-6.2 - Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés, art.

DES LIMITES À LA CONSERVATION DES MILIEUX NATURELS : PRINCIPAUX CONSTATS

Alors que l'ensemble des MRC se sont vu confier des responsabilités importantes en regard de la planification de la conservation des milieux naturels, on constate plusieurs enjeux qui limitent, voire freinent, les efforts déployés pour assurer la conservation effective de ces milieux.

CONSTAT 1 : INCOHÉRENCE DE CERTAINES DÉCISIONS GOUVERNEMENTALES AVEC LA VOLONTÉ D'ATTEINDRE LES CIBLES

Au moment où toutes les MRC sont mobilisées dans ce vaste exercice de planification du territoire, suivant l'entrée en vigueur récente de nouvelles orientations gouvernementales, différentes initiatives gouvernementales récentes soulèvent des questions quant à la réelle volonté de l'État d'atteindre les cibles québécoises de conservation et des doutes subsistent quant au respect qui sera accordé aux documents de planification territoriale.

1.1 Révision de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* : des avancées limitées pour la conservation des milieux naturels

Le 5 décembre 2024, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation présentait à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 86 visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité.

Alors que plusieurs tentent d'opposer agriculture et conservation des milieux naturels, cette révision de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* était une opportunité pour reconnaître les nombreux bénéfices apportés par les milieux naturels au territoire et aux activités agricoles et la nécessaire contribution du territoire agricole à la préservation de la biodiversité et à la capacité de support des écosystèmes.

Or, force est de constater l'absence de mesures importantes pour faciliter la conservation en territoire agricole dans le projet de loi, et ce, malgré les demandes portées par la Fédération dans un mémoire⁵ dont la rédaction a associé plus de 300 personnes.

Bien qu'un critère ait été ajouté pour assurer la prise en compte du développement durable par la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) lors de l'analyse d'une demande, il apparaît peu probable que ce critère soit décisif dans le processus décisionnel. L'impact réel de cette modification sur le déploiement de projets de conservation en zone agricole sera vraisemblablement limité.

⁵ Mémoire de la FQM sur le Projet de loi 86, Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité https://fqm.ca/wp-content/uploads/2025/01/me_territoire_agricole_2025.pdf



Quant à l'élargissement proposé au pouvoir habilitant du gouvernement pour permettre certains usages non agricoles sans effet sur l'agriculture, notamment une utilisation à des fins de mise en valeur durable et de restauration d'un milieu naturel, il se limite aux territoires désignés en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, excluant *de facto* la majorité des projets de conservation.

Considérant les objectifs ambitieux de conservation et de restauration que s'est fixé le Québec, des modifications supplémentaires auraient pu concourir à faciliter les activités de conservation et de restauration ainsi que le respect des exigences relatives à la protection des milieux naturels contenues dans les nouvelles OGAT. Il nous apparaît d'ailleurs incongru de considérer la pratique de la conservation des milieux naturels en zone agricole comme un usage non agricole, puisque de tels milieux améliorent la productivité (pollinisation, régulation naturelle des ravageurs, santé et qualité des sols, protection physique des cultures) et la résilience des milieux agricoles (approvisionnement en eau, protection de la qualité de l'eau, prévention de l'érosion des sols, résilience aux changements climatiques, séquestration du carbone et maintien de la biodiversité).

1.2 Réduction des sommes dévolues aux MRC pour la création et la restauration des milieux humides dans le projet de loi n° 81

En novembre 2024, le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs présentait à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 81 modifiant diverses dispositions en matière d'environnement.

Parmi les changements proposés, une modification de l'affectation des sommes payées en compensation pour l'atteinte aux milieux humides afin qu'elle ne soit plus limitée au seul financement d'un programme visant la restauration et la création de milieux humides, le retrait de la priorisation des territoires où les milieux humides ont été détruits et une réduction de 15 % du pourcentage des compensations financières qui seront affectées à des projets réalisés sur le territoire de la MRC où les pertes ont été encourues.

Pour justifier sa mesure, le ministère relève que certaines sommes versées en compensation n'ont toujours pas été utilisées par les MRC après quelques années. Considérant les ressources financières limitées et la nécessité de les utiliser de façon optimale pour maximiser les bénéfices environnementaux, la Fédération est d'avis qu'une planification réfléchie et une priorisation des projets de restauration et de création sont essentielles.

Or, bien que toutes les MRC aient déposé leur plan régional de milieux humides et hydriques au MELCCFP, plusieurs MRC sont toujours en attente de l'approbation ministérielle de leur plan et ne sont donc pas rendues au stade de la mise en œuvre, expliquant en partie le peu de projets déposés dans certains territoires. Par ailleurs, la réalisation de plans climat et le vaste exercice de révision des schémas d'aménagement et de développement entrepris par les MRC contribueront assurément à identifier les

projets de restauration et de création les plus bénéfiques pour les différentes communautés. De surcroît, il ne faut pas négliger l'enjeu d'adhésion ou d'acceptabilité des propriétaires à l'égard des projets de conservation et de restauration en terre privée. Il peut s'agir d'un frein important à la mise en œuvre de ces derniers.

Malgré nos demandes, le ministre a décidé de maintenir les changements apportés en regard de l'affectation des sommes perçues en compensation pour atteinte à des milieux humides.

Dorénavant, seulement 85 % des sommes seront affectées à des projets réalisés sur le territoire de la MRC où elles ont été perçues ou dans le territoire de gestion intégrée de l'eau concernée, alors que les MRC seront les mieux placées pour identifier et mettre en œuvre les projets avec les plus grands bénéfices environnementaux.

CONSTAT 2 : UNE RECONNAISSANCE INÉGALE DU RÔLE DES MRC ET DES MUNICIPALITÉS EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Bien que les MRC et des municipalités déploient des efforts importants pour élaborer des plans climat et réviser leurs planifications territoriales pour se conformer aux nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire, notamment en matière de conservation, la reconnaissance inégale du rôle et de l'expertise des MRC et le peu de considération accordé à leurs planifications par différents ministères, ont un effet démobilisant sur le milieu municipal.

2.1 Processus d'appel à projets d'aires protégées en territoire public méridional : symptomatique du manque de reconnaissance du rôle, de l'expertise et de la légitimité des MRC en aménagement du territoire

Le 5 juin 2024, le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs lançait un appel à projets visant la création de nouvelles aires protégées en territoire public méridional, continental et marin. Cette démarche s'inscrit dans la volonté du gouvernement de concrétiser l'engagement du Québec de conserver 30 % de son territoire d'ici 2030. La population et les organisations intéressées ont été invitées à transmettre au Ministère leurs propositions d'aires protégées. Plusieurs enjeux ont été soulevés par le milieu municipal en regard du processus mis en place.

À deux reprises, le conseil d'administration de la Fédération a interpellé le ministre de l'Environnement par résolution⁶ pour demander des modifications au processus mis en place pour cet appel à projets afin

⁶ Le 30 mai 2024, le conseil d'administration adoptait la résolution (CA_FQM_2024-05-30_31 /10) demandant de confier aux tables régionales de MRC le mandat de décider des modalités de concertation régionale qui seront appliquées pour le processus d'appel à projets d'aires protégées et qu'elles puissent, à cet égard, désigner le mandataire de cette concertation pour leur région. Le 5 décembre 2024, le conseil d'administration adoptait une seconde résolution (CA-FQM-2024-12-05/12) demandant d'adapter le



d'assurer une meilleure prise en compte du rôle, de l'expertise et de la légitimité des MRC en aménagement du territoire et pour assurer la cohérence avec les exercices de planification territoriale en cours.

2.1.1. Appui préliminaire : absence de données probantes et délais d'analyse trop courts

Le processus de dépôt prévoyait que chaque proposeur, à l'exception des autochtones, devait obtenir une résolution d'appui de la MRC ou des MRC touchées par son projet pour franchir l'étape d'analyse préliminaire par le ministère. Plus de 500 propositions d'aires protégées ont été déposées.

Étant donné que la majorité des projets ont été soumis sans concertation locale en amont et sans aucune donnée probante, les MRC n'ont pas été en mesure de faire l'analyse rigoureuse qui s'impose dans le délai imparti. Par exemple, plusieurs groupes et/ou citoyens ont utilisé l'appel à projets comme levier pour protéger un milieu qu'ils apprécient ou leur prérogative sur le territoire, par exemple pour limiter l'exploitation forestière, sans études, sans analyse des impacts, sans données probantes et dans plusieurs cas, avec un intérêt de protection écologique limité. Plusieurs projets visaient la privatisation de territoires, en cherchant notamment à recréer des aires de chasse ou des pourvoies à usage exclusif. Dans certaines régions, le cumul des projets avait pour effet de protéger la grande majorité, voire l'entièreté du territoire, sans aucune consultation préalable avec les municipalités et MRC visées.

Dans ce contexte et considérant l'impact important de la désignation d'une aire protégée sur un territoire, certaines MRC ont même refusé l'ensemble des projets ou ont donné des appuis conditionnels à leur implication étroite au processus d'analyse.

Le ministère a néanmoins encouragé les MRC à accepter les projets sur la base que cette résolution n'équivalait pas à un appui aux projets, mais seulement à leur préanalyse par les ministères concernés, et qu'elles auraient l'occasion de se prononcer ultérieurement. Plusieurs MRC ont permis aux projets de franchir l'étape de l'analyse et 411 projets seront analysés à l'étape de la concertation⁷.

2.1.2. Des échéanciers qui se superposent

Plusieurs MRC ont dénoncé le caractère prématuré de l'exercice considérant le grand chantier de révision des schémas qui s'amorcent (nouvelles OGAT), la mise en place d'un système de monitoring, l'arrimage des

processus d'appel à projets d'aires protégées en territoire public afin d'obliger les proposeurs de projets d'aires protégées à rencontrer les MRC et les communautés locales pour une concertation en amont au dépôt des projets, d'associer et de placer les MRC au centre du processus d'analyse des projets et de rendre l'analyse interministérielle finale d'un projet conditionnelle à une résolution d'appui de la MRC au projet.

⁷ <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/appel-a-projets-daires-protégees-en-territoire-public-meridional-plus-de-5-m-octroyes-pour-soutenir-la-concertation-regionale-62925>



PRMHH et leur mise en œuvre, ainsi que l'élaboration des plans climat qui permettront, à terme, d'identifier les meilleurs endroits à protéger et les statuts de conservation à prioriser. Suivant la complétion et l'arrimage entre ces planifications, l'appui préliminaire obligatoire aurait pu constituer un garde-fou intéressant pour assurer une planification cohérente des territoires à protéger.

2.1.3. Désignation du mandataire de la concertation

Dans le cadre du processus d'analyse des projets d'aires protégées, le ministre de l'Environnement a choisi de confier aux conseils régionaux de l'environnement (CRE) le mandat de réaliser les activités de concertation régionale visant à déterminer les territoires à prioriser pour la création de nouvelles aires protégées au Québec. La Fédération a remis en question le choix de confier à ces organismes la concertation sur des éléments qui auront des impacts importants sur l'aménagement du territoire, en raison d'une expérience de collaboration et d'une expertise qui varie d'une région à l'autre. Ces organismes sont des partenaires précieux, mais ils n'ont pas la légitimité de prendre des décisions qui affectent l'aménagement de nos territoires. Par ailleurs, le double chapeau de plusieurs CRE dans l'appel à projets (proposeurs de projets et responsables de la concertation) a également soulevé des préoccupations importantes dans plusieurs territoires.

2.1.4. Une démarche de concertation qui dilue la voix des responsables de l'aménagement du territoire

Les tables de concertation régionales pilotées par les différents conseils régionaux de l'environnement, auxquelles participeront plusieurs acteurs locaux et régionaux, devront évaluer le potentiel des propositions d'aires protégées en milieu continental et aboutir à des recommandations au gouvernement quant aux territoires faisant l'objet d'un consensus entre les parties prenantes concernées. Ces travaux de concertation s'étaleront jusqu'en 2026.

Les MRC dont les territoires sont visés par un projet sont invitées à participer aux tables régionales. Il apparaît toutefois qu'elles y sont au même titre que les autres groupes d'intérêts, sans rôle prépondérant, alors que ce sont elles qui ont la responsabilité légale de l'aménagement du territoire et représentent les citoyens. Par ailleurs, on note également l'absence des municipalités locales concernées autour des tables de concertation. La démarche proposée a pour effet de diluer la voix des responsables de l'aménagement du territoire.

On peut d'ailleurs lire sur le site du Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) la définition de la notion de consensus dans le cadre de cette démarche, soit « un accord informel exprimé par une forte majorité des personnes participantes, sans opposition ferme, et obtenu sans



recours à un vote formel »⁸. Ainsi, un territoire pourrait faire l'objet d'une décision sans l'accord ni de la MRC, ni des municipalités locales.

2.1.5. Portée limitée d'une résolution finale d'appui

Finalement, le processus de concertation prévoit qu'une MRC pourra, à la fin de la démarche prévue à l'été 2026, adopter une résolution sur le projet. Cette résolution n'est toutefois pas décisionnelle et un projet d'aire protégée pourrait être retenu par le gouvernement malgré l'opposition claire des MRC et municipalités concernées. De surcroît, les critères d'analyse du MELCCFP sont muets en regard de la prise en compte de l'identification de milieux naturels d'intérêt par la MRC dans ses outils de planification.

Alors que le gouvernement prévoit annoncer les projets retenus en 2027, au même moment où les MRC doivent avoir terminé l'exercice de révision de leur schéma d'aménagement et de développement, il apparaît inconcevable que ces planifications rigoureuses, conformes aux orientations gouvernementales, qui auront permis d'identifier les secteurs à prioriser pour la conservation, ne soient pas prises en compte par le gouvernement. Il ne ferait aucun sens d'aller de l'avant avec des projets qui ne seraient pas dans l'esprit de la planification effectuée, qui pourraient empêcher la réalisation de meilleurs projets avec de plus grands bénéfices pour l'environnement et nos communautés.

CONSTAT 3 : ABSENCE D'INFORMATIONS STRATÉGIQUES NÉCESSAIRES À LA PLANIFICATION DES TERRITOIRES

Alors que les MRC sont à l'œuvre pour assurer une planification rigoureuse de leur territoire pour relever les nouveaux défis qui se posent, plusieurs initiatives du gouvernement rendent difficile le processus de planification du territoire en cours, notamment les attentes liées à la conservation des milieux naturels.

3.1 Absence de lignes directrices de certains statuts d'aires protégées

Les MRC devront identifier les milieux naturels à conserver dans leur schéma d'aménagement et de développement d'ici 2027 et se prononcer sur des projets d'aires protégées dans le cadre du processus en cours. Or, certains statuts d'aires protégées sont toujours en développement et leurs lignes directrices ne sont pas connues. C'est le cas notamment du statut d'aires protégées d'utilisation durable (APUD), des mesures de conservation complémentaires (MCC) et du statut d'aires protégées d'initiative autochtone

⁸ <https://mcreq.org/concertation-aires-protégees/#questions>, [En ligne], Consulté le 22 septembre 2025.



(APIA)⁹. Certains de ces nouveaux statuts pourraient répondre davantage aux besoins des communautés quant aux activités qui peuvent y être pratiquées.

Ces informations sont cruciales considérant l'impact variable de ces différents statuts sur les communautés et le développement de nos territoires.

3.2. Portrait des territoires reconnus comme Autres mesures de conservation efficace (AMCE)

Par ailleurs, d'autres outils, tels que les autres mesures de conservation efficaces (AMCE), seront également reconnus et mis à contribution pour l'atteinte de la cible de 30 %. Avec la publication récente des lignes directrices de cette nouvelle désignation, il serait désormais possible de faire reconnaître la contribution aux cibles de conservation de certaines zones bénéficiant de mesures pour préserver à long terme la biodiversité à l'extérieur des aires protégées légalement désignées. Un tel portrait s'avère nécessaire pour une vision d'ensemble de la conservation.

3.3. Mesures de rétablissement du caribou forestier

Les régions sont toujours en attente de la Stratégie pour les caribous forestiers et montagnards de la Gaspésie du gouvernement du Québec. Les mesures qui seront mises en place, les territoires et les habitats qui seront protégés ou devront être restaurés auront un impact majeur sur la planification territoriale, incluant la délimitation des aires protégées, et le développement de plusieurs communautés. Ces informations sont essentielles à une planification cohérente du territoire qui repose sur la conciliation des usages.

3.4. Délais d'élaboration de la cartographie des zones inondables

Dans le cadre de la modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, le ministre de l'Environnement s'est vu confier la responsabilité d'élaborer de nouvelles cartes des zones inondables, lesquelles devront prendre en compte à la fois la fréquence des inondations, leur intensité et les impacts des changements climatiques.

Cette nouvelle cartographie, basée sur les connaissances scientifiques les plus récentes, sera déployée progressivement à partir de mars 2026. Le travail d'élaboration pourrait s'échelonner sur plusieurs années.

⁹ Malgré que le statut d'APIA n'est pas encore développé, les autochtones peuvent déjà déposer des projets d'aires protégées au ministre.

Ces cartes constituent un intrant essentiel à la production des nouveaux schémas d'aménagement et de développement conformes aux orientations gouvernementales en aménagement du territoire et l'absence de celle-ci rend difficile la planification en cours.

CONSTAT 4 : POUVOIR D'INTERVENTION LIMITÉ DES MRC SUR LA CONSERVATION DES MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES EN TERRITOIRE PUBLIC

L'article 15 de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, précise qu'une MRC « doit élaborer et mettre en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques, à l'échelle de son territoire, incluant le domaine hydrique de l'État, dans une perspective de gestion intégrée de l'eau pour tout bassin versant concerné.

L'article 15.2. de cette Loi indique que le plan vise l'identification de ces milieux sur le territoire d'une MRC afin de mieux planifier les actions et les interventions sur son territoire, notamment celles relatives à la conservation de ces milieux en raison des fonctions qu'ils jouent à l'échelle de tout bassin versant concerné.

L'article 15 précise toutefois qu'« un tel plan ne doit toutefois pas viser les autres terres du domaine de l'État ».

Les MRC n'ont donc pas pu prévoir de stratégie de conservation pour les milieux humides et hydriques situés en terres publiques dans le cadre de l'élaboration de leur PRMHH. Alors que dans la majorité des cas, ces milieux sont interconnectés et ont des incidences sur les autres milieux humides et hydriques du territoire.

Les PRMHH des MRC du Saguenay- Lac-Saint-Jean

Bien que hors de la portée des PRMHH, la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, la MRC de Maria-Chapdelaine et la MRC du Domaine-du-Roy ont choisi d'intégrer les terres publiques dans le portrait diagnostique de leurs plans régionaux, afin de se doter d'une vision d'ensemble cohérente de la conservation des milieux humides et hydriques sur leur territoire. Lesdits milieux se situant souvent en tête de bassins versants.

Malgré la démonstration des vulnérabilités des milieux humides d'intérêt que représentent les tourbières sises en territoire public, et un rapport démontrant l'importance de ne pas altérer ces milieux en raison de leur grande capacité de stockage de carbone, le contexte légal n'a pas permis l'identification de mesures de conservation dans leurs plans régionaux pour assurer une protection effective de ces milieux névralgiques.

Qu'ils s'agissent ici de tourbières ouvertes, de marécages, de marais ou de tourbières boisées, dans un contexte de changements climatiques, la précaution devrait être de mise pour assurer une gestion durable du territoire.



Une planification cohérente de la conservation ne doit pas s'arrêter aux frontières des tenures de terres. Ces terres s'intègrent ici et là dans un écosystème plus grand et ne peuvent en être dissociées.

4.1. Démarche du ministère des Ressources naturelles et des Forêts d'identification des milieux humides d'intérêt en territoire public

Au cours des derniers mois, le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) a entrepris une consultation portant sur la désignation des milieux humides d'intérêt (MHI) en territoire public, en vertu de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (LADTF). Le ministère a notamment interpellé les MRC, à titre d'utilisateurs du territoire, à se prononcer sur les projets en identifiant les enjeux potentiels liés à la désignation de ces milieux à titre d'aires protégées.

Alors que le gouvernement a choisi d'exclure les terres du domaine de l'État de la planification stratégique de la conservation des milieux humides et hydriques tout juste réalisée par les MRC sur leur territoire¹⁰, le gouvernement souhaite maintenant les consulter alors qu'elles ne disposent pas de données probantes.

Cette consultation se fait en parallèle avec le processus de concertation lié à l'appel à projets d'aires protégées en territoire public méridional lancé par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Ce chevauchement de démarches et la gestion sectorielle des ministères complexifient la mise en place d'une vision cohérente de la conservation des milieux naturels, particulièrement en raison du rôle secondaire joué par les MRC et les municipalités.

CONSTAT 5 : DES OBSTACLES ET DES FREINS AUX EFFORTS DE CONSERVATION DANS LE CORPUS LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Alors que tous conviennent de l'importance d'agir pour limiter les impacts des changements climatiques et assurer la conservation des milieux naturels, plusieurs lois et règlements relevant du gouvernement québécois ont pour effet de limiter le pouvoir d'intervention des MRC et des municipalités. Plusieurs demandes ont été portées par le milieu municipal à cet effet.

En réponse à ces demandes, certaines modifications législatives ont été apportées par le gouvernement au cours des dernières années. L'introduction des articles 245 à 245.5 à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

¹⁰ L'article 15 de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés* précise qu'une MRC « doit élaborer et mettre en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques, à l'échelle de son territoire, incluant le domaine hydrique de l'État, dans une perspective de gestion intégrée de l'eau pour tout bassin versant concerné. Un tel plan ne doit toutefois pas viser les autres terres du domaine de l'État ».

pour encadrer notamment l'interprétation du principe d'expropriation déguisée dans un contexte de réglementation environnementale et pour introduire la notion d'atteinte justifiée devrait limiter les risques juridiques encourus par les municipalités en regard de l'adoption de règlements aux fins de conservation. Nous attendons toujours de connaître l'interprétation qu'en feront les tribunaux.

Les modifications apportées la *Loi sur la qualité de l'environnement* en regard du principe de préséance devraient également, à terme, faciliter la mise en place de réglementation plus sévère par les municipalités pour assurer la protection de l'environnement. Des modifications réglementaires sont attendues au cours des prochaines années pour mettre en œuvre ce changement de paradigme.

Malgré ces avancées, d'autres enjeux subsistent. À la lecture des avis formulés par les différents ministères consultés dans le cadre de l'analyse ministérielle des projets de plans régionaux, on peut déjà anticiper plusieurs limites à la mise en œuvre des Plans régionaux pour les milieux humides et hydriques.

5.1. Préséance des droits miniers sur l'aménagement du territoire et la conservation des milieux d'intérêt

Alors que les objectifs de protection, de restauration et de création de milieux naturels de plusieurs territoires sont ambitieux, l'article 246 de la LAU confirme la préséance de la *Loi sur les mines* et le pouvoir limité des MRC et des municipalités en ce qui a trait au secteur minier :

« Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales fait conformément à la *Loi sur les mines* (chapitre M-13,1) (...) »

Cette préséance, mainte fois dénoncée par la Fédération, est problématique, notamment pour assurer la mise en œuvre des plans régionaux des milieux humides et hydriques et l'atteinte des objectifs de conservation qui seront identifiés aux schémas révisés en conformité avec les différentes attentes gouvernementales.

D'ailleurs, dans son guide d'analyse des PRMHH, le MRNF rappelle que toute recension de la présence de milieux humides et hydriques dans un PRMHH ou toute mesure de protection, restauration ou création de milieux humides ne doit pas restreindre l'exercice des droits miniers (claims, exploration, exploitation) sur des titres actifs ou en demande, conformément à la *Loi sur les mines* et à l'article 246 de la LAU. Il indique qu'une telle mesure ne pourra être effective à l'étape de l'intégration d'un règlement au schéma.¹¹

¹¹ https://mern.gouv.qc.ca/documents/territoire/GR_PRMHH_MERN.pdf, [En ligne], Consulté le 12 septembre 2025.



Alors qu'au 1^{er} janvier 2025, le Québec comptait près de 345 000 claims miniers en vigueur sur son territoire, il importe de réfléchir à la façon de concilier les objectifs de conservation avec la planification du développement minier.

5.2. Manque de reconnaissance de l'importance de la conservation des milieux naturels en territoire agricole

Alors que les bénéfices associés à la conservation des milieux naturels, incluant la restauration, ne sont plus à démontrer pour l'agriculture, plusieurs tendent encore à opposer conservation et agriculture.

Certaines décisions rendues eu égard à la conservation des milieux naturels sont préoccupantes quant à l'importance accordée à cet enjeu et auraient nécessité un signal fort du gouvernement dans le cadre de la révision de la LPTAA.

CPTAQ : le cas de la municipalité de Saint-Georges-de-Windsor

Le cas de la municipalité de Saint-Georges-de-Windsor est une démonstration éloquente de l'incohérence gouvernementale en matière de conservation, alors que la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) remet en question les initiatives de conservation d'une MRC.

En 2023, une demande d'exclusion est faite par la MRC des Sources pour l'agrandissement des limites du périmètre d'urbanisation de la municipalité de Saint-Georges-de-Windsor. La MRC informe la Commission qu'elle a choisi de protéger un milieu naturel présent dans son périmètre d'urbanisation et hors de la zone agricole, faisant en sorte de soustraire certains espaces que la CPTAQ pourrait considérer comme vacants.

La demande d'exclusion est rejetée par la CPTAQ en vertu du premier alinéa de l'article 65.1, soit la présence d'une ou des superficies vacantes situées ailleurs sur le territoire de la MRC. Dans sa décision, la CPTAQ critique les choix de la MRC de protéger des milieux humides dans un périmètre d'urbanisation. Elle affirme ce qui suit : « (...) en adoptant des normes d'aménagement contraignantes pour l'urbanisation de la zone non agricole, la MRC s'est placée dans une situation où elle limite son propre développement et amplifie son problème d'adéquation entre ses besoins et les espaces pouvant être urbanisés. »¹²

Il est inconcevable que les décisions de la CPTAQ puissent miner les efforts des MRC et des municipalités en regard de la conservation des milieux naturels et de la biodiversité. Il est de surcroît inacceptable qu'une

¹² <https://t.souqij.ca/n3KHk>



instance gouvernementale reproche à une MRC de conserver les milieux naturels de son territoire, alors que c'est une obligation qui lui est dévolue par la loi.

Le cas de la Fondation pour la sauvegarde des écosystèmes de la Haute-Yamaska (SETHY)

En 2018, la Fondation SÉTHY fait une demande d'aliénation à la CPTAQ d'un lot d'une superficie de 13,5 hectares situé dans une tourbière, reçu en donation, afin d'y établir une aire protégée en conservation volontaire. La demande est initialement autorisée par la CPTAQ¹³ et le Tribunal administratif du Québec (TAQ)¹⁴. La tourbière est identifiée d'intérêt au PRMHH de la MRC de la Haute-Yamaska et protégée par un règlement de contrôle intérimaire. La donation est reconnue par le Programme des dons écologiques et un visa fiscal est délivré afin que le propriétaire puisse bénéficier de crédits d'impôt en guise de mesure incitative à la protection de son lot.

Toutefois, la décision est portée en appel par la Fédération de l'Union des producteurs agricoles de la Montérégie. En 2023, la Cour du Québec statuait que les demandes déposées expressément à des fins de conservation constituent des demandes d'« utilisation à des fins autres que l'agriculture » et doivent faire l'objet d'une analyse par la CPTAQ pour évaluer leur impact sur la base territoriale créée pour la pratique de l'agriculture¹⁵.

Un jugement final de la Cour Supérieure¹⁶, rendu en août 2024, confirme cette décision et demande à la CPTAQ de réévaluer la demande d'aliénation et l'utilisation à des fins autres l'agriculture.

Suivant ce jugement, la CPTAQ a rendu une deuxième orientation préliminaire sur cette demande, annonçant un refus quant au volet aliénation du lot (rétroactivement) et le rejet de l'utilisation à des fins autres de l'agriculture.

Dépôt d'un projet modifié et nouvelle orientation préliminaire

À la lumière des orientations de la CPTAQ, la Fondation SÉTHY a apporté plusieurs modifications à son projet initial, notamment le désistement de sa demande d'utilisation à des fins autres que l'agriculture, une copropriété du lot protégé avec la Ville de Granby, un remembrement de la

¹³ https://www.canlii.org/fr/qc/qccs/doc/2024/2024qccs3036/2024qccs3036.html#_ftn1

¹⁴ https://www.canlii.org/fr/qc/qccs/doc/2024/2024qccs3036/2024qccs3036.html#_ftn2

¹⁵ https://www.canlii.org/fr/qc/qccs/doc/2024/2024qccs3036/2024qccs3036.html#_ftn3

¹⁶ <https://www.canlii.org/fr/qc/qccs/doc/2024/2024qccs3036/2024qccs3036.html>

parcelle avec une propriété adjacente appartenant à la Ville, une proposition de projet apicole et une démonstration des bénéfices pour l'agriculture.

Suivant analyse, la CPTAQ a rendu en octobre dernier une orientation préliminaire favorable au projet modifié. Au moment de la rédaction du document, la période de consultation des parties intéressées était toujours en cours.

Cette orientation tend à confirmer que l'approche de conservation en zone agricole doit être celle de l'utilisation durable (en permettant certaines activités compatibles avec l'agriculture, dont des activités apicoles), en promouvant les bénéfices de cette mise en valeur durable envers le territoire agricole.

On le voit, la décision de la Cour supérieure et la jurisprudence ainsi créée auront un impact important sur la réalisation de projets de conservation en milieu agricole, en assujettissant tout enregistrement de servitude de conservation désignation d'aires protégées en zone agricole à l'obtention préalable d'une autorisation d'utilisation à une fin autre que l'agriculture de la CPTAQ. Cette décision remet en question la mise en œuvre de plusieurs PRMHH et tend à limiter les outils de conservation en milieu privé à l'adoption de mesures réglementaires, avec les risques juridiques qui en découlent pour les municipalités et leurs partenaires de conservation.

On relève également que les orientations gouvernementales en aménagement du territoire prévoient un processus plus complexe pour l'identification des moyens de conservation des milieux naturels en territoire agricole et le dépôt d'études justificatives supplémentaires. Ce choix questionne également la volonté du gouvernement de protéger de tels milieux en zone agricole.

À notre avis, la méthodologie déployée au sein d'un PRMHH ou d'un plan régional sur les milieux naturels (PRMN), ainsi que la stratégie de conservation qui en découle, répondent *de facto* à l'attente ministérielle 3.1.3 qui vise la modulation des moyens de conservation selon l'intérêt écologique des milieux naturels établi en fonction de connaissances factuelles ou scientifiquement reconnues. Le même constat s'impose pour l'attente 6.3.1 concernant la mise en valeur des forêts privées et les moyens de conservation identifiés pour les milieux naturels.

Ces stratégies de conservation (PRMHH/PRMN) ont été définies en concertation avec le milieu et ont été approuvées par le gouvernement. Les milieux naturels ainsi identifiés d'intérêt pour la conservation représentent des solutions pour faire face aux enjeux prioritaires identifiés dans le cadre de ces démarches et leurs bénéfices pour les activités et le territoire agricoles (ex. : pollinisation, approvisionnement en eau, etc.) sont démontrés.

Dans un contexte où il est nécessaire d'adapter nos territoires aux changements climatiques, dont le territoire agricole, des modifications législatives et réglementaires sont nécessaires pour recadrer le débat.

CONSTAT 6 : COMPLEXITÉ ET RIGIDITÉ DES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX

Conformément à la loi sur l'eau, le MELCCFP doit élaborer et mettre en œuvre un ou des programmes visant à restaurer les milieux humides et hydriques, et à en créer de nouveaux. Or, plusieurs déplorent la complexité et la rigidité de ces programmes qui freinent le déploiement de projets concrets de conservation, de restauration et de création dans plusieurs territoires et limitent la mise en place d'initiatives porteuses.

Les coûts importants associés au dépôt de projets, notamment au Programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques, limitent également le nombre de propositions soumises par les MRC.

CONSTAT 7 : DÉFIS IMPORTANTS LIÉS À LA CONSERVATION EN TERRITOIRE PRIVÉ

Dans le Québec méridional, un fort pourcentage des milieux naturels fait partie du domaine privé. Dans plusieurs territoires, l'atteinte des cibles de conservation que s'est fixées le Québec implique donc la mise en place de mesures de conservation en terres privées, notamment en territoire agricole. Bien que plusieurs y voient des opportunités, les défis que représente la mise en place d'initiatives de conservation en territoire privé sont de taille.

7.1. Défis de financement et d'acceptabilité

La conservation en terres privées pose un important défi en regard du financement, particulièrement pour les projets de petite superficie. L'acquisition de petits lots d'intérêt écologique et/ou pour l'accès à la nature s'avère particulièrement ardue et l'absence de financement concourt à freiner plusieurs initiatives municipales d'acquisition de terrains et de mise en servitude. L'acceptabilité des projets de conservation auprès des propriétaires, dont en matière de création ou de restauration de milieux naturels, peut également constituer un frein important à la réalisation de ces derniers. L'absence d'adhésion, la non-reconnaissance des bénéfices perçus, la réclamation d'indemnités ou de redevances à portée collective ou la nécessité de procéder à une acquisition constituent autant d'obstacles à surmonter pour mener à terme un projet de conservation en terre privée.

7.2. Une difficile conciliation des objectifs de conservation

Des investissements ont été consentis aux organismes de conservation par le gouvernement du Québec pour accroître la superficie de territoires d'intérêt écologique protégés dans le sud du Québec, via des



accords de cofinancement¹⁷. Plusieurs soulèvent la difficulté de concilier les objectifs de conservation des organismes de conservation (maximum de gain en superficie, biodiversité) avec les objectifs municipaux (accès à la nature, adaptation aux changements climatiques, etc.).

Actuellement, les initiatives de conservation se font souvent de façon ponctuelle en terres privées, sans stratégie d'ensemble, ce qui tend à en limiter la portée. Parfois, ces aires protégées ponctuelles sont des réserves foncières, interdites aux citoyens. De plus, les démarches se déroulent du haut vers le bas, alors que le succès dépend au contraire d'un portage local ou régional des projets, du bas vers le haut.

7.3. Absence d'organismes régionaux et locaux de conservation dans certains territoires

Les organismes de conservation sont des partenaires pour l'élaboration de projets de conservation de milieux naturels. Or, plusieurs municipalités et MRC ne bénéficient pas de cette expertise de proximité ce qui complexifie l'élaboration de projets et la collecte de données d'inventaires écologiques.

Par ailleurs alors que la majorité du financement public pour des projets de conservation est accessible via ces organismes, ces municipalités et MRC voient leur accès aux fonds ainsi limité.

CONSTAT 8 : UNE VISION LIMITÉE DE LA CONSERVATION

L'un des obstacles à la conservation est cette perception d'une mise sous cloche, d'une conservation isolée des réalités humaines et de l'occupation dynamique du territoire. Il est nécessaire de sortir de ce paradigme et de reconnaître que, même au Québec, peu d'aires protégées sont strictes. Les parcs nationaux, par exemple, accueillent déjà des activités économiques touristiques très lucratives. Certaines aires protégées permettent la foresterie et la chasse. Ailleurs dans le monde, on trouve même des aires protégées où l'agriculture coexiste avec la biodiversité. Dans ces cas, ce sont les activités agricoles patrimoniales elles-mêmes qui sont associées avec cette biodiversité et ce sont ces activités que l'on souhaite protéger. Au Québec, il existe l'outil des paysages humanisés, mais il est encore largement sous-utilisé.

Ainsi, malgré la diversité des statuts disponibles et en élaboration, le discours de la conservation reste prisonnier de cette image de cloche de verre, ce qui freine le dialogue, l'imagination et l'innovation.

Pour avancer, il faut une vision planifiée et cohérente de la conservation, qui intègre et allie la conservation des milieux naturels et leur mise en valeur à des fins socio-économiques. Permettre l'humain au centre de la constitution d'aires protégées, notamment pour augmenter l'accès à la nature, chère aux citoyens et aux municipalités.

¹⁷ Dont le programme Accélérer la conservation de la biodiversité dans le sud du Québec (ACSQ)

DES PISTES DE SOLUTION POUR FAVORISER L'ATTEINTE DES CIBLES QUÉBÉCOISES DE CONSERVATION DES MILIEUX NATURELS

RECOMMANDATION 1 : RECONNAISSANCE PAR L'ENSEMBLE DE L'ÉTAT DE L'EXPERTISE DES MRC ET DES MUNICIPALITÉS POUR UNE PLANIFICATION COHÉRENTE DE LA CONSERVATION

Du fait de leur compétence légale en matière de planification et d'aménagement du territoire, la connaissance acquise et l'expertise importante développée à travers la réalisation de différents exercices de planification - plans régionaux des milieux humides et hydriques, plans climat et révision des schémas d'aménagement et de développement - les MRC sont les mieux placées pour établir les priorités de conservation sur leur territoire, et planifier la création et la restauration de tels milieux pour répondre aux enjeux qui leur sont propres (ex. : problématique d'approvisionnement en eau, déficit de milieux naturels et fragmentation de ces milieux).

1.1. La protection du meilleur 30 %

Au-delà de l'atteinte de la cible de 30 % de milieux naturels protégés d'ici 2030, il est essentiel que les efforts consentis visent à conserver les milieux naturels les plus à mêmes d'avoir le plus grand impact sur le territoire et qu'ils demeurent représentatifs de l'ensemble des provinces naturelles qui représentent l'organisation spatiale des grands écosystèmes québécois (ex. : Basses-terres du Saint-Laurent, Les Appalaches, Les Laurentides méridionales, etc.). Ces provinces naturelles découlent du Cadre écologique de référence et se fondent sur les caractéristiques du relief, de la géologie et de la géomorphologie, lesquelles influencent directement la biodiversité et sa représentativité à l'échelle du Québec.

Avec une vision globale de l'aménagement de leur territoire, les MRC sont les mieux positionnées pour pouvoir identifier les milieux avec les plus grands potentiels de co-bénéfices environnementaux sur leur territoire, et cela, tout en générant les équilibres entre tous les usages de leur territoire et en assurant le développement et la vitalité de leur communauté.

Suivant la prise en compte de l'ensemble des orientations gouvernementales, il ne fait aucun doute que les priorités de conservation qui seront identifiées dans les schémas d'aménagement et de développement répondront à différents objectifs : connectivité écologique, lutte et adaptation aux changements climatiques (réduction des vulnérabilités, augmentation de la résilience et séquestration du carbone), protection de sources d'eau potable, accès à la nature, conservation des milieux naturels et de la biodiversité, maintien du couvert forestier, développement économique via le tourisme et l'écotourisme, etc.

1.2. Les municipalités : partenaires incontournables pour l'atteinte des cibles de conservation

Parties prenantes de tout exercice de planification territoriale, le milieu municipal est un acteur incontournable de la conservation. Suivant la détermination des priorités de conservation sur un territoire, les municipalités et les MRC pourront mettre en place la réglementation et les actions structurantes pour assurer la protection effective de ces milieux et le déploiement de projets porteurs pour atteindre les objectifs de conservation.

Pour favoriser l'atteinte des différents objectifs de conservation des milieux naturels et de la biodiversité, l'ensemble de l'État doit reconnaître le rôle central des MRC et des municipalités dans la planification des territoires à conserver.

Projet de protection et mise en valeur des terres publiques de Chute-Saint-Philippe

La municipalité de Chute-Saint-Philippe, située dans les Hautes-Laurentides, a soumis une proposition dans le cadre de l'appel à projets d'aires protégées en territoire public lancé en juin 2024 par le MELCCFP.

Cette municipalité œuvrait déjà depuis plusieurs mois à imaginer une façon différente de valoriser et de protéger les terres publiques sur son territoire. Avec l'appui d'organismes de conservation, un portrait social, économique et écologique s'est soldé sur la proposition de différents scénarios de vocation des terres publiques. La population a pu se prononcer sur un degré de conservation, permettant la diversification de l'offre récréotouristique pour stimuler l'économie locale, ce qui a permis d'esquisser une nouvelle trame d'aires protégées.

Cette démarche a permis le dépôt d'un projet suscitant l'adhésion locale et régionale. Il démontre le rôle fondamental des municipalités dans l'effort collectif de conservation et la voie à suivre pour assurer l'acceptabilité et la mobilisation autour de projets d'aires protégées.

RECOMMANDATION 2 : POUR UNE RECONNAISSANCE EFFECTIVE DE LA LÉGITIMITÉ DES ÉLU(E)S QUI S'ÉTEND AU-DELÀ DE LA PLANIFICATION

Au cours des dernières années, l'État québécois a confié aux MRC la responsabilité de réaliser différents exercices de planification à l'échelle de leur territoire. Cette confiance envers l'expertise des MRC doit aller au-delà de la planification et permettre aux élu(e)s de prendre les décisions qui en découlent et d'avoir les moyens de réaliser ces planifications (outils légaux supplémentaires, outils fiscaux, outils financiers, etc.).

Nous l'avons dit précédemment, l'aménagement du territoire est un acte politique et les élu(e)s disposent de pouvoirs et de responsabilités importantes en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Par leur légitimité démocratique et leur proximité avec les citoyens, les élu(e)s



sont les plus à même de procéder à des arbitrages délicats et à mobiliser la population et les différentes parties prenantes autour des enjeux importants pour leur territoire, telle la conservation des milieux naturels.

Les élu(e)s locaux et régionaux doivent être considérés comme des acteurs et décideurs de premier plan et non plus comme de simples observateurs de la conservation de territoire dans une logique de planification territoriale.

RECOMMANDATION 3 : RÔLE CENTRAL DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT ET RESPECT DES PRIORITÉS DE CONSERVATION IDENTIFIÉES PAR LES MRC ET LES MUNICIPALITÉS

Alors que la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire et les modifications récentes apportées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ont consacré le rôle prépondérant et fédérateur du schéma d'aménagement et de développement pour la gestion du territoire, l'État doit maintenant s'assurer du respect de cette planification dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental, notamment en regard de la conservation des milieux naturels ainsi que de la préservation et de l'amélioration de la biodiversité.

Seule une véritable reconnaissance du rôle central de ce document de référence peut assurer un déploiement cohérent et optimal des mesures de conservation dans l'ensemble des territoires, et par conséquent favoriser l'atteinte des cibles.

Rappelons que les schémas d'aménagement et de développement doivent respecter les orientations gouvernementales en aménagement du territoire adoptées par le gouvernement et être approuvés par la ministre des Affaires municipales, suivant la consultation des différents ministres touchés par la planification territoriale. Plusieurs ministères ont donc l'obligation de se prononcer sur la conformité d'un règlement de modification ou de révision d'un schéma ou d'un règlement de contrôle intérimaire lors de son adoption. Les schémas approuvés respectent donc les préoccupations et objectifs de l'ensemble des secteurs d'intervention gouvernementale sur le territoire.

RECOMMANDATION 4 : NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DE L'ÉTAT

Si le gouvernement est réellement déterminé à remplir ses engagements en matière de conservation de la nature, la nécessité d'atteindre l'objectif de 30 % d'aires protégées représentatives du territoire québécois doit être reconnue et portée par l'ensemble des ministères et de ses mandataires. L'action gouvernementale doit être concertée en ce sens.

4.1. Engagement de tous les ministères et organismes gouvernementaux à soutenir les mesures de conservation identifiées comme prioritaires par les MRC et les municipalités

Alors que les priorités de conservation qui sont inscrites dans les PRMHH et qui seront bonifiées à la lumière des exercices d'élaboration des plans climat et de révision des schémas d'aménagement et de développement auront été définies, suivant une démarche de consultation du milieu, sur la base de données probantes, et approuvées par le gouvernement, il est essentiel que tous les ministères et organismes gouvernementaux s'engagent à soutenir les mesures qui en découleront. Cet engagement et cette cohérence de l'État est indispensable à l'atteinte des cibles ambitieuses que s'est fixé le Québec.

RECOMMANDATION 5 : LE FINANCEMENT PUBLIC EN MATIÈRE DE CONSERVATION DOIT VISER LA MISE EN ŒUVRE DES PRIORITÉS DE CONSERVATION IDENTIFIÉES AU SAD

Avec des plans climat et des schémas d'aménagement et de développement (SAD) révisés conformément aux nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), les MRC du Québec, peu importe leur taille, auront sous la main, avec leur PRMHH, trois planifications rigoureuses approuvées par le gouvernement. En portant ainsi un regard croisé en matière d'aménagement du territoire, elles seront en mesure de prioriser les meilleurs territoires à conserver et restaurer et ce, afin de maximiser les bénéfices environnementaux : réduction des vulnérabilités liées aux changements climatiques, séquestration du carbone, préservation de la biodiversité, approvisionnement en eau, protection des sources d'eau potable, amélioration de la connectivité écologique et de la biodiversité, etc.

Alors que les sommes disponibles sont limitées, le financement public de projets en matière de conservation doit dorénavant viser la mise en œuvre des priorités de conservation et de restauration identifiées dans les différents schémas d'aménagement et de développement. L'État doit concentrer les ressources financières disponibles sur les projets les plus structurants qui auront le plus grand impact (co-bénéfices environnementaux). Une telle approche est le gage d'un aménagement du territoire et d'une planification de la conservation cohérente plutôt qu'opportuniste en territoire privé.

De cette façon, en plus de favoriser l'atteinte des cibles de conservation et de restauration des milieux naturels, l'ensemble des projets de conservation financés par l'État concourront à la concrétisation des objectifs gouvernementaux en matière de biodiversité, de connectivité écologique, de protection de l'eau potable et de lutte et d'adaptation aux changements climatiques.

5.1. Projets financés par les compensations payées pour l'atteinte aux milieux humides

Suivant les modifications apportées à l'affectation et à la répartition des sommes perçues à titre de compensation pour l'atteinte à des milieux humides, avec l'adoption de la *Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement* (projet de loi n° 81), il est primordial que tous les projets de création et de

restauration de milieux humides et hydriques qui seront financés par le ministère de l'Environnement avec le pourcentage des sommes qu'il s'est réservé (15 %), visent à répondre aux objectifs de conservation identifiés au SAD et au PRMHH des MRC.

De la même manière, dans le prochain cadre normatif du Programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques, attendu en 2026, la MRC doit demeurer incontournable pour le dépôt de projet. La résolution d'appui actuellement requise pour le dépôt de projet assure une planification cohérente des initiatives de conservation dans les différents territoires.

RECOMMANDATION 6 : RECONNAISSANCE DE L'EXPERTISE ET LÉGITIMITÉ DES MRC DANS LA GESTION DU TERRITOIRE PUBLIC

Dans plusieurs MRC, les terres publiques constituent une part importante du territoire. Considérant leurs responsabilités en aménagement du territoire, l'État doit considérer les MRC comme de véritables partenaires en regard de la gestion du territoire public.

6.1. Plans régionaux des milieux humides et hydriques 2.0.

Dans un souci d'aménagement du territoire cohérent, il appert nécessaire de permettre aux MRC qui le souhaitent d'intégrer à la prochaine mouture de leurs plans régionaux des milieux humides et hydriques, dont la révision aux dix ans est prescrite par la Loi, des actions de conservation, de restauration ou d'utilisation durable des milieux humides situés en territoire public. Qu'ils soient publics ou privés, les milieux humides rendent des services écologiques essentiels et leur conservation doit être gérée de manière cohérente.

6.2. Modernisation du régime forestier

Nos forêts constituent des milieux essentiels au maintien de la biodiversité, jouent un rôle central dans la lutte contre les changements climatiques, favorisent l'accès à la nature, sont au cœur de notre patrimoine culturel et de nos paysages, en plus de générer différentes activités économiques essentielles au développement de nos communautés.

En septembre 2025, suivant l'abandon du projet de loi n° 97, *Loi visant principalement à moderniser le régime forestier*, le premier ministre confiait au nouveau ministre des Ressources naturelles et des Forêts le mandat de proposer une nouvelle réforme du régime forestier. Si le gouvernement souhaite une introduction réussie du concept de triade au régime forestier, qui implique la détermination d'une zone de conservation, il est essentiel que les responsables de l'aménagement du territoire, soient partie prenante de façon étroite dans l'ensemble du processus décisionnel.

Dans une déclaration commune publiée en septembre dernier, la Fédération et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) proposaient « la mise en place de sociétés régionales d'aménagement du territoire forestier public dans chaque région administrative composées d'élus locaux, de représentants de l'industrie et de l'État. Ces sociétés régionales seraient responsables de l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État et de leur gestion, notamment de la planification des interventions forestières et de l'intégration des différents usages et seraient imputables de l'atteinte d'objectifs fixés par l'État en matière économique, environnementale et sociale. »

Nous sommes convaincus que cette proposition concourrait notamment à une planification cohérente des activités d'aménagement forestier et des mesures de conservation.

RECOMMANDATION 7 : NÉCESSITÉ DE RECONNAÎTRE LE RÔLE DE LA CONSERVATION DES MILIEUX NATURELS EN TERRITOIRE AGRICOLE

Dans le territoire habité, la très grande majorité des milieux humides et hydriques sont situés en territoire agricole. Conséquemment, pour la mise en œuvre des plans régionaux des milieux humides et hydriques, on peut anticiper une forte hausse des demandes de lotissement, d'aliénation et d'usages à des fins autres qu'agricoles déposées à la CPTAQ dans les prochaines années pour la réalisation de projets de conservation, restauration et création de milieux humides et hydriques. Dans le contexte législatif et réglementaire actuel, des difficultés sont à prévoir pour mener à terme de tels projets.

La MRC de la Haute-Yamaska et le projet de restauration de la rivière Yamaska Nord

La MRC de la Haute-Yamaska travaille depuis plusieurs années sur un projet de restauration de la rivière Yamaska Nord. Le projet, dont le coût est évalué à 3,2 M\$, vise le reméandrage d'un tronçon de la rivière située à Warden, lequel a été linéarisé à des fins agricoles dans les années soixante. Ce projet a été sélectionné pour faire l'objet d'un suivi à travers l'axe société du Projet RARE (Recherche et applications pour une restauration éclairée), qui vise à élaborer des stratégies de végétalisation pour les milieux humides dégradés tout en examinant les facteurs qui déterminent le succès des projets de restauration.

De tels travaux de restauration de milieux humides et hydriques en zone agricole sont assujettis à une autorisation pour usage non-agricole de la CPTAQ. Le dossier présenté à la CPTAQ doit être complet et inclure la description des travaux, ce qui exige des investissements importants. Malgré tous les efforts déployés pour obtenir l'accord des propriétaires, les sommes investies (étude de faisabilité réalisée, plan concept validé) et l'autorisation du MELCCFP, il y a une crainte que les travaux soient refusés par la CPTAQ.



Cette grande incertitude (épée de Damoclès) plane au-dessus de tous les projets de restauration de milieux humides et hydriques en zone agricole, ce qui ne favorise pas le passage à l'action.

L'État doit reconnaître la nécessité de protéger les milieux naturels sur le territoire agricole et reconnaître d'emblée que ces milieux concourent au maintien de la productivité et de la résilience de la zone agricole en regard des impacts pressentis des changements climatiques. Considérant que ces milieux d'importance sont situés sur le territoire québécois sans égard aux zonages établis, la Fédération demande au gouvernement d'apporter les modifications nécessaires au cadre législatif et réglementaire pour faciliter la réalisation de projets de conservation en concertation avec le milieu agricole.

7.1. Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

- Modifier la définition d'agriculture prévue à l'article 1 de cette Loi afin d'y inclure la conservation et l'aménagement de milieux naturels ainsi que le maintien des services écologiques;
- Modifier l'article 80 (al. 2, par. 6) de cette loi afin d'élargir le pouvoir habilitant du gouvernement de déterminer par règlement, sans l'autorisation de la CPTAQ, les cas et les conditions où est permise une utilisation à des fins de mise en valeur ou de restauration d'un milieu naturel, en y ajoutant la notion de conservation et en retirant la référence « au territoire établi en vertu de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel ».

7.2. Modifications au Règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (chapitre P-41.1, r. 1.1)

- Modifier l'article 1 de ce règlement afin de prévoir qu'une personne peut, sans l'autorisation de la commission, aliéner un lot ou une partie d'un lot à des fins de conservation ou de restauration de milieux naturels;
- Modifier l'article 2 afin de prévoir que les travaux de restauration des milieux humides et hydriques réalisés par ou à la demande d'une municipalité ou d'une MRC ne nécessitent pas d'autorisation de la commission;
- Modifier l'article 22 qui prévoit les conditions pour que soient permis certains travaux de remblai, déblai et rehaussement effectués par un producteur dans une zone agricole, sans l'autorisation de la commission, afin d'y préciser que ces travaux doivent être réalisés à l'extérieur des milieux humides et hydriques.

RECOMMANDATION 8 : COMPLÉMENTARITÉ ET SIMPLIFICATION DES PROGRAMMES DE FINANCEMENT DE LA CONSERVATION DES MILIEUX NATURELS, DE LA RESTAURATION ET DE LA CRÉATION DE MILIEUX HUMIDES

Afin de faciliter le déploiement de mesures de conservation dans l'ensemble des territoires, il est essentiel que le gouvernement assure une meilleure complémentarité et la simplification des programmes de financement de la conservation des milieux naturels, de la restauration et de la création de milieux humides et hydriques. Trop de projets ne cadrent pas dans les programmes actuels ou sont rejetés alors que la mise en place d'initiatives de restauration et de création appelle à l'innovation et à la recherche de solutions novatrices et adaptées à la réalité des différents territoires. Les MRC et les municipalités ont besoin de plus de latitude pour la mise en œuvre de leurs plans régionaux des milieux humides et hydriques et le respect des attentes gouvernementales et d'une simplification du programme de soutien à la mise en œuvre des PRMHH.

8.1. Décentralisation des sommes vouées à la restauration des milieux humides et hydriques

Afin d'accélérer la réalisation de projets de restauration et de création dans l'ensemble des territoires, la FQM a proposé dans ses demandes budgétaires 2024-2025 que soit décentralisé le programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques et que soient transférés aux MRC les fonds liés au programme, soit approximativement 108 M\$. Cette somme permettra de financer la restauration ou la création de milieux humides à partir du niveau local.

D'autant que la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés prévoit déjà, aux articles 15.11. et 15.12., la possibilité pour le ministre, par entente, de déléguer à une MRC la gestion de tout ou partie du programme. Malheureusement, cette délégalion s'est avérée difficile, voire impossible puisque les articles ont été rédigés de façon à prévoir la délégalion de la gestion du programme plutôt que des sommes disponibles au fonds.

Avec la réalisation imminente de plans climat et la révision de l'ensemble des schémas d'aménagement et de développement, les MRC seront en mesure de prioriser les meilleurs projets pour leur territoire. De surcroît, les MRC ont, à maintes reprises, démontré leur capacité à faire une gestion efficace des sommes qui leur sont confiées par les diverses entités gouvernementales. À titre d'exemple, les MRC administrent, depuis plus de 25 ans, les fonds locaux d'investissement (FLI), qui sont sous la responsabilité du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie. Ces fonds constituent un outil économique précieux pour soutenir les entreprises de toutes les régions. La FQM est prête à collaborer avec le gouvernement dans l'élaboration des modalités du transfert des sommes.

8.2. Programme de financement pour les projets de conservation de petites superficies et l'acquisition de terrains

Afin de faciliter la conservation en territoires habités, la Fédération insiste sur l'importance que le gouvernement mette en place un programme de financement pour les projets de conservation de petites superficies et l'acquisition de terrains. Ces possibilités d'acquisitions sont souvent des opportunités rares en milieu urbain. La reconduction du Fonds municipal pour la biodiversité (FMB) et la simplification administrative de ce programme géré par la Fondation de la Faune du Québec est par ailleurs demandé afin de pérenniser cette initiative porteuse pour le milieu municipal et ses partenaires.

RECOMMANDATION 9 : DE NOUVEAUX OUTILS LÉGAUX ET RÉGLEMENTAIRES POUR APPUYER LES MUNICIPALITÉS ET LES MRC

Considérant que tous les milieux à conserver ne pourront faire l'objet d'une acquisition par le milieu municipal, nous sommes d'avis que les municipalités et les MRC ont besoin d'outils supplémentaires pour respecter les objectifs fixés et les obligations imposées par le gouvernement de façon à continuer leurs efforts en matière de protection environnementale. À cet effet, la Fédération demande au gouvernement de mettre en place de nouveaux outils légaux et réglementaires pour appuyer les municipalités et les MRC dans leur volonté de conserver et de mettre en valeur des milieux naturels, autant en territoire privé qu'en territoire public.

9.1. Modification à la *Loi sur les mines*

Dans un contexte où l'État souhaite atteindre des cibles de conservation ambitieuses et que le gouvernement impose plusieurs obligations aux MRC en cette matière, cette volonté doit se refléter dans la *Loi sur les mines*.

9.1.1. Soustraction d'un territoire à la demande d'une MRC

La *Loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions* (projet de loi n° 63), adoptée en mai 2024, a introduit à la *Loi sur les mines* l'article 304.1.4. Cet article prévoit que « le ministre peut, dans les cas et aux conditions prévues par règlement soustraire à la prospection, à l'exploration et à l'exploitation minières les substances minérales faisant partie du domaine de l'État situées dans une terre du domaine privé qui ne sont pas soustraites par l'effet de l'article 304.1.3, à la demande de la municipalité régionale de comté où sont situées les substances. La soustraction prend effet par l'inscription d'un avis au registre public des droits miniers, réels et immobiliers. »

L'article 306 de la *Loi sur les mines* prévoit que le gouvernement peut par règlement « prévoir les cas et les conditions dans lesquels le ministre peut soustraire ces substances à la prospection, à l'exploration et à l'exploitation minières ».

Il est souhaité de modifier la Loi afin de prévoir nommément que cette demande de soustraction peut notamment viser la conservation des milieux naturels ou leur mise en valeur. Le règlement prévu à l'article 306 devrait être élaboré avec le milieu municipal pour assurer sa cohérence avec les obligations qui leur sont dévolues par le gouvernement.

9.2. Modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* concernant les droits miniers

Le secteur minier constitue une activité économique primordiale pour de nombreuses municipalités et d'importantes retombées économiques y sont générées. Depuis quelques années déjà, la FQM et plusieurs de ses membres interpellent le gouvernement sur la problématique soulevée par le développement rapide de l'exploration et l'exploitation des mines, notamment au regard des responsabilités municipales en matière d'aménagement du territoire et de développement durable.

Actuellement, l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) confirme la préséance de la *Loi sur les mines* et le pouvoir limité des MRC et des municipalités en ce qui a trait au secteur minier :

« Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales fait conformément à la *Loi sur les mines* (chapitre M--13,1) (...) »

Avec l'engouement pour les minéraux critiques et la multiplication anticipée de projets miniers dans le sud du Québec, dans la foulée de l'électrification des transports, il est essentiel que le développement minier se fasse en conformité avec les objectifs du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC. D'autant que les nouveaux projets miniers se rapprochent des collectivités et des milieux plus densément peuplés.

Il n'est pas souhaité ici d'interdire tout développement minier d'un territoire mais bien de concilier l'exploration et l'exploitation minière avec les différentes facettes de l'aménagement du territoire et les objectifs de conservation et de préservation des milieux naturels et de la biodiversité.

Ainsi, nous réitérons notre demande d'abroger l'article 246 de la LAU.

9.3. Modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* concernant la mise en œuvre d'une planification en matière de conservation

Dans le cadre d'une stratégie de conservation clairement identifiée dans un schéma d'aménagement ou un plan d'urbanisme et compte tenu de l'importance de l'atteinte de la cible de 30 % de territoire protégé, une MRC ou une municipalité pourrait voir les possibilités et les pouvoirs de mise en œuvre accrue en matière de conservation. Ces pouvoirs accrus devraient donner le pouvoir aux autorités municipales de :

- Confirmer la vocation régionale de milieux identifiés en y privilégiant les axes de développement et d'aménagement compatibles aux objectifs de conservation ainsi qu'au récréotourisme;



- Assurer la conservation et la restauration de milieux naturels;
- Permettre d'apporter une assistance financière aux propriétaires d'immeubles intéressés par les programmes particuliers d'aménagement et de restauration des milieux naturels;
- Élaborer un programme d'acquisition d'immeubles en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins de conservation;
- Permettre le droit de préemption pour certains immeubles identifiés dans la stratégie de conservation;
- Adopter un programme de restauration des milieux naturels et permettre d'accorder des subventions pour des travaux relatifs à un immeuble conforme à ce programme.

9.4. Modification à la *Loi sur les compétences municipales*

La *Loi sur les compétences municipales* prévoit depuis 1993 le pouvoir habilitant des MRC de créer des parcs régionaux, soit des territoires à vocation récréative dominante, établis sur des terres du domaine public ou des terres privées. Ces parcs constituent des opportunités économiques intéressantes, en plus de contribuer à l'accès à la nature aux bénéficiaires du bien-être et de la santé des citoyens.

Afin de diversifier les outils à la disposition des municipalités, ces parcs pourraient voir leur mission bonifiée dans la LCM et ne pas inclure uniquement les activités récréotouristiques, mais également des fonctions de territoires d'intérêt de conservation des milieux naturels et autres activités compatibles. Cette bonification de la raison d'être des parcs régionaux permettrait de donner un nouvel élan à la conservation au Québec.

Pour que les parcs régionaux puissent être reconnus comme aires conservées ou reconnues équivalentes aux aires protégées (AMCE ou APUD), il devient nécessaire de bonifier leur mission et le cadre de création qui en découle.

En vertu de la *Loi sur les compétences municipales*, les pouvoirs accordés aux MRC en matière de parcs régionaux se limitent aujourd'hui aux activités récréotouristiques. Cette restriction entraîne une situation paradoxale : il n'est pas rare de constater la présence de projets miniers ou de coupes forestières majeures à l'intérieur même de ces territoires, ce qui a pour effet de disqualifier les parcs régionaux d'une reconnaissance de facto comme aires protégées.

L'ajout d'un pouvoir habilitant en matière de conservation viendrait combler cette lacune structurelle. Une telle bonification permettrait aux parcs régionaux de jouer pleinement leur rôle de catalyseurs de la conservation sur le territoire, tout en maintenant leur vocation de mise en valeur récréotouristique.

Au-delà de l'aspect légal, cette évolution donnerait un nouvel élan à la conservation au Québec, en favorisant l'émergence d'initiatives portées par les MRC et les acteurs locaux. Plutôt que de reposer sur une approche descendante, la conservation bénéficierait d'une dynamique ascendante, où les collectivités régionales pourraient s'approprier davantage leurs milieux naturels et participer activement à l'atteinte des cibles nationales et internationales de protection du territoire.



9.5. Modifications au REAFIE

Alors que le Plan nature confirme la volonté du gouvernement de favoriser l'accès à la nature à l'ensemble des Québécois, il nous apparaît nécessaire que les municipalités et les MRC puissent faire de la conservation pour faciliter cet accès. Or, le Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE) et le Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (RAMHHS), en référant uniquement à la notion de « chemin » par souci de simplification, complexifient l'élaboration de simples sentiers pédestres en exigeant l'obtention d'autorisations ministérielles et le paiement de contributions financières.

Nous sommes d'avis que les mesures mises en place afin de faciliter l'accès à la nature sont importantes pour favoriser l'adhésion et l'acceptabilité sociale autour des projets de conservation. La conservation des milieux naturels doit également être au service des collectivités.

Dans ce contexte, la Fédération recommande l'ajout d'un article au REAFIE adapté aux besoins d'aménagement de sentiers pédestres par une municipalité, une MRC ou un organisme de conservation.

RECOMMANDATION 10 : NÉCESSITÉ D'ASSOCIER ÉTROITEMENT LE MILIEU MUNICIPAL À LA DÉTERMINATION DES LIGNES DIRECTRICES SUR LES STATUTS D'AIRES PROTÉGÉES

Alors que les MRC auront identifié les meilleurs territoires à protéger dans le cadre de leurs différents exercices de planification, il est essentiel de les associer étroitement à la détermination des lignes directrices des statuts d'aires protégées afin d'assurer que ces outils soient adaptés et puissent véritablement concourir à l'atteinte des cibles de conservation.

UNE NÉCESSAIRE RÉVISION DU PROCESSUS DE DÉTERMINATION DES AIRES PROTÉGÉES EN TERRITOIRE PUBLIC MÉRIDIONAL

En cohérence avec nos précédentes recommandations, la Fédération demande que des modifications soient apportées au processus de détermination des aires protégées en territoire public méridional.

RECOMMANDATION 11 : MODIFICATIONS AU PROCESSUS DU PREMIER APPEL À PROJETS

Concernant la détermination d'aires protégées en territoire public méridional, nous sommes d'avis que des modifications doivent être apportées rapidement au processus du premier appel à projets d'aires protégées en territoire public méridional, en cours, afin qu'aucun projet ne puisse être accepté sans l'appui final de la MRC. D'autant que l'échéancier prévu pour l'analyse finale des projets par le gouvernement coïncide avec le dépôt des schémas d'aménagement et de développement révisés.

Par ailleurs, considérant qu'au-delà de la délimitation du territoire à protéger, le cadre de gestion et les activités permises et interdites auront un impact important pour les communautés d'accueil de ces projets,



il nous apparaît essentiel que l’attribution d’un statut soit la prérogative de la MRC, responsable de l’aménagement du territoire.

RECOMMANDATION 12 : RÉVISION DE LA MÉTHODE DE DÉPÔT DE PROJETS POUR LA DÉTERMINATION DES PROCHAINES AIRES PROTÉGÉES

Afin d’assurer la planification cohérente et harmonieuse des aires protégées au Québec, il apparaît nécessaire que le gouvernement revoie la méthode de dépôt des projets afin qu’elle s’inscrive dans le processus de planification territoriale, permettant ainsi que tout projet vise l’atteinte des objectifs de conservation identifiés aux schémas d’aménagement et de développement (SAD) révisés.

À cet effet, la Fédération recommande également :

- Que soit confié aux tables de MRC le mandat de décider des modalités de dépôt des projets et du processus de concertation;
- Que l’analyse interministérielle finale d’un projet soit conditionnelle à une résolution d’appui de la MRC au projet;
- Que la MRC et les municipalités soient au centre des discussions en ce qui a trait à la gouvernance et à la mise en valeur des futures aires protégées.

CONCLUSION

En somme, les OGAT, l’urgence climatique et la cohérence gouvernementale devraient donner les coudées franches au milieu municipal à la mise en œuvre des projets de conservation et de restauration sur leur territoire avec le moins de contraintes et le plus d’outils possible.

Il est temps de reconnaître à sa juste valeur le rôle des élu(e)s locaux et des MRC au regard des responsabilités de planification territoriale qui leur incombent.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT POUR FACILITER L'ATTEINTE DES OBJECTIFS QUÉBÉCOIS DE CONSERVATION DES MILIEUX NATURELS

- QUE le gouvernement réaffirme la légitimité des élu(e)s municipaux dans le processus de planification des territoires à protéger;
- QUE l'ensemble de l'État reconnaisse le rôle central et l'expertise des MRC et des municipalités pour une planification cohérente de la conservation des milieux naturels qui favorise l'atteinte des différents objectifs de conservation et les plus grands co-bénéfices environnementaux;
- QUE le gouvernement et tous les ministères s'engagent à soutenir les mesures de conservation et de restauration qui seront identifiées comme prioritaires par les MRC et les municipalités;
- QUE tout financement public en matière de conservation vise la mise en œuvre des priorités de conservation et de restauration identifiées dans les plans régionaux pour les milieux humides et hydriques ainsi que dans les schémas révisés;
- QUE l'État reconnaisse l'expertise des MRC dans la gestion du territoire public;
- QUE l'État reconnaisse la nécessité de conserver et restaurer des milieux naturels sur le territoire agricole et qu'à cet effet, il apporte les modifications nécessaires au cadre législatif et réglementaire pour faciliter la réalisation de projets de conservation et de restauration en concertation avec le milieu agricole;
- QUE le gouvernement assure une meilleure complémentarité et la simplification des programmes de financement de la conservation des milieux naturels, de la restauration et de la création de milieux humides et de la mise en œuvre des PRMHH;
- QUE le gouvernement facilite le financement de projets de conservation de petites superficies et d'acquisition de terrains contribuant à l'atteinte de co-bénéfices environnementaux, en reconduisant notamment le Fonds municipal pour la biodiversité;
- QUE le gouvernement mette en place de nouveaux outils légaux et réglementaires pour appuyer les municipalités et les MRC dans leurs efforts de conservation et de restauration, autant en territoire privé qu'en territoire public.



EN REGARD DE LA DÉTERMINATION D'AIRES PROTÉGÉES EN TERRITOIRE PUBLIC MÉRIDIONAL

- QUE des modifications soient apportées au processus du premier appel à projets d'aires protégées en territoire public méridional afin qu'aucun projet ne puisse être accepté sans l'appui final de la MRC et que l'attribution d'un statut soit la prérogative de la MRC;
- QUE la méthode de dépôt des projets soit revue afin qu'elle s'inscrive dans le processus de planification territoriale, permettant ainsi que tout projet vise l'atteinte des objectifs de conservation identifiés aux schémas d'aménagement et de développement (SAD) révisés;
- QU'À cet effet, soit confié aux tables de MRC le mandat de décider des modalités de dépôt des projets et du processus de concertation;
- QUE l'analyse interministérielle finale d'un projet soit conditionnelle à une résolution d'appui de la MRC au projet;
- QUE la MRC et les municipalités soient au centre des discussions en ce qui a trait à la gouvernance et à la mise en valeur des futures aires protégées.



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

porte-parole
DES RÉGIONS

1134, Grande Allée Ouest, bureau RC 01
Québec (Québec) G1S 1E5

1 866 951-3343
competences@fqm.ca
fqm.ca

