

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

À LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

Projet de loi n° 132

Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques

Le 11 mai 2017



ISBN 978-2-89556-176-7 (PDF)
Dépôt légal, 2^e trimestre 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

TABLE DES MATIÈRES

L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES	4
1. INTRODUCTION	5
2. PIÈCES MANQUANTES POUR MIEUX COMPRENDRE.....	6
3. DÉFINITION DE MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES.....	6
4. TRANSFERT DE LA RESPONSABILITÉ DE LA DÉLIMITATION ET LA CATÉGORISATION DES MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES AU MONDE MUNICIPAL.....	7
5. NOUVEAU RÉGIME D'AUTORISATION POUR LES INTERVENTIONS EN MILIEU HUMIDE ET HYDRIQUE.....	8
6. COMPENSATION FINANCIÈRE COMME CONDITION PRÉALABLE À LA DÉLIVRANCE D'UNE AUTORISATION.....	9
7. AMÉNAGEMENT DE NOUVEAUX MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES EN MILIEU AGRICOLE ET FORESTIER	9
8. COMPENSATION FINANCIÈRE POUR LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES EN TERRE PRIVÉE	11
9. CONCLUSION	12

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'Union contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'Union et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les 40 466 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 28 291 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à 54 500 personnes. Chaque année, ils investissent 609 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2015, le secteur agricole québécois a généré 8 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Les 31 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 300 M\$ générant un chiffre d'affaires de 2,1 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'Union trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'OCDE pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs, productrices agricoles et forestiers a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'Union regroupe 12 fédérations régionales et 27 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1. Introduction

L'Union des producteurs agricoles remercie la Commission des transports et de l'environnement pour l'invitation à présenter le point de vue des producteurs agricoles et forestiers à propos du projet de loi n° 132 Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques. Les règles entourant la protection des milieux humides et hydriques présentent un grand intérêt pour des dizaines de milliers de producteurs agricoles et forestiers qui possèdent de tels milieux sur leurs terres. On estime à plus de 140 000 ha la superficie de milieux humides présente en territoire agricole dans les basses-terres du Saint-Laurent.

L'importance écologique des milieux humides et hydriques fait l'unanimité, de même que la nécessité d'en assurer la protection. Le projet de loi soulève toutefois de nombreuses questions. Cinq lois sont modifiées, notamment celle affirmant le caractère collectif des ressources en eaux et visant à renforcer leur protection. **Pour cette dernière, les modifications proposées ont, entre autres, pour effet d'accorder le quasi-statut d'aire protégée à certains des milieux humides se trouvant sur des terres privées. Nous sommes alors en droit de nous demander s'il ne s'agit pas là d'une expropriation déguisée lorsqu'aucune intervention ne serait permise dans certains de ces milieux.**

Par ailleurs, nous constatons à la lecture du projet de loi 132 qu'il est impossible de nous en faire une opinion précise. Demeurant dans l'ignorance des intentions réglementaires, on ne peut pas véritablement évaluer les conséquences du projet sur les producteurs agricoles et forestiers. On annonce dans l'un des communiqués de presse du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) que les activités jugées à faible risque seraient exemptées du processus d'autorisation et qu'une déclaration de conformité pourrait alors suffire. On indique qu'il pourrait en être ainsi de certaines activités agricoles et sylvicoles, sans plus de précisions.

Les nouvelles règles attendues avec la publication du projet de règlement nous laissent présager de multiples hypothèses sans la possibilité de porter un jugement éclairé. Les intentions doivent être clarifiées. Nous sommes bien entendu favorables à la distinction que l'on prévoit faire entre une intervention de nature réversible ou irréversible dans ces milieux. À l'évidence, les travaux sylvicoles et la mise en culture d'une terre n'entraînent pas les mêmes conséquences que celles de l'urbanisation. Cela doit nécessairement être pris en compte dans l'évaluation du niveau de risque associé à chaque type d'activité.

De plus, nous sommes préoccupés par la responsabilité remise au monde municipal en matière de délimitation et de catégorisation des milieux humides et hydriques. D'une part, les ressources dont disposent les municipalités régionales de comté (MRC) et les municipalités nous semblent nettement insuffisantes pour accomplir adéquatement cette tâche et, d'autre part, les producteurs agricoles et forestiers, particulièrement concernés par cette question, ne sont consultés à aucune étape de la démarche.

C'est dans ce contexte que nous commenterons le projet de loi et que nous formulerons des recommandations dans la perspective de son éventuelle application en milieu rural et forestier.

2. Pièces manquantes pour mieux comprendre

Le projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques introduit de nouvelles règles qui auront des impacts sur les propriétés des producteurs agricoles et forestiers. L'Union reconnaît l'importance des milieux humides et hydriques, mais s'inquiète des impacts du projet de loi en l'absence d'informations fondamentales et de la possibilité pour les producteurs agricoles et forestiers d'en faire une analyse juste.

En effet, il a été mentionné dans certaines communications du ministère que « la liste des activités à risque négligeable et celle des activités à risque faible seraient inscrites dans des règlements qui entreraient en vigueur dans les 12 prochains mois ». Or, il faut avouer que l'obtention de ces éléments permettrait de bonifier la présente consultation. Qui plus est, connaître ces éléments pourrait réduire les inquiétudes des entreprises agricoles et forestières tout en leur offrant, dès maintenant, une prévisibilité dans la conduite de leurs affaires pour l'avenir.

Demande de l'Union

Préciser les intentions réglementaires du gouvernement dès maintenant pour offrir une vue d'ensemble du projet de loi et de ses impacts aux propriétaires agricoles et forestiers.

6

3. Définition de milieux humides et hydriques

Les milieux humides et hydriques font référence à une grande diversité d'écosystèmes. La définition retenue témoigne donc de cette complexité. Il aurait été préférable de fournir une définition facilitant le repérage de ces milieux par les propriétaires eux-mêmes sans avoir à recourir à des experts. Les caractéristiques inhérentes à ces milieux ne le permettent possiblement pas.

En revanche, une fois la cartographie et la délimitation établies, on devrait pouvoir convenir que si une superficie n'a pas été répertoriée comme étant un milieu humide, c'est qu'elle ne l'est pas. Les propriétaires devraient pouvoir aisément être en mesure de savoir à quoi s'en tenir sans qu'il soit constamment nécessaire d'obtenir l'avis d'un expert compte tenu des coûts que cela implique.

Par ailleurs, nous constatons que les fossés n'ont pas été inclus à la définition des milieux humides et hydriques. En effet, il aurait été excessif de les considérer comme tels puisqu'il s'agit d'aménagements artificiels ayant pour principale fonction de drainer les terres. Dans ce contexte, et dans le but d'éliminer tout risque de confusion, nous demandons que soient exclus sans équivoque les fossés de la réalisation du plan régional des milieux humides et hydriques auquel on réfère dans le projet de loi.

Demande de l'Union

Préciser au futur article 15 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, introduit à l'article 8 du projet de loi 132, que le plan régional des milieux humides et hydriques auquel on fait référence est élaboré en considérant la définition du nouvel article 46.0.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement, notamment quant à la notion de fossé.

4. Transfert de la responsabilité de la délimitation et la catégorisation des milieux humides et hydriques au monde municipal

Le projet de loi confie au monde municipal la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques. Cette perspective nous laisse pour le moins perplexes considérant les moyens limités du monde municipal en ce domaine. La Fédération québécoise des municipalités le reconnaît elle-même en réclamant des ressources de l'État pour que les municipalités puissent s'acquitter de cette nouvelle tâche.

Le projet de loi est par ailleurs ambigu à l'égard de l'instance municipale devant élaborer le plan régional. Le deuxième alinéa de l'article 15 remet cette responsabilité aux MRC alors que l'article 15.3 suggère que cela concerne les municipalités. Il faudrait apporter des ajustements au texte du projet de loi pour clarifier ce point et préciser, par souci d'efficacité et de traitements similaires d'une unité administrative à une autre, que cette responsabilité revient aux MRC et non pas aux municipalités locales.

Il est également prévu que l'élaboration de ces plans devra minimalement se faire en consultant les organismes de bassins versants ainsi que les tables de concertation régionale concernées. Selon nous, cela est insuffisant. Il faudrait aussi prévoir une consultation des instances locales des représentants des producteurs agricoles et forestiers. Cela se justifie pleinement puisqu'une proportion importante des milieux humides et hydriques se retrouve sur des terres agricoles et forestières.

Selon les chiffres avancés par le ministère, plus de 140 000 ha de milieux humides sont présents sur le territoire agricole dans les basses-terres du Saint-Laurent. L'implication du monde agricole à ce processus de délimitation et de caractérisation des milieux humides améliorerait l'acceptabilité du processus et permettrait de considérer, dès l'élaboration du plan régional, les préoccupations des producteurs agricoles et forestiers. Il faudrait, en outre, intégrer à ces plans des dispositions s'intéressant au maintien de bonnes conditions de drainage des terres en amont des milieux humides.

Demandes de l'Union

- Préciser à l'article 8 du projet de loi, introduisant notamment les articles 15 et 15.3, que l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques relève de la compétence des MRC et non pas de celle des municipalités locales.
- Ajouter au nouvel article 15.3 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, introduit par l'article 8 du projet de loi, que l'association accréditée représentant les producteurs agricoles et forestiers ainsi que les comités consultatifs agricoles des MRC doivent obligatoirement être consultés.

5. Nouveau régime d'autorisation pour les interventions en milieu humide et hydrique

Comme mentionné en introduction, la perspective de moduler l'encadrement réglementaire selon le risque est, selon nous, souhaitable et raisonnable. Les activités agricoles et sylvicoles doivent être traitées distinctement de l'urbanisation. Le feuillet d'information générale du ministère mentionne la possibilité de produire une simple déclaration de conformité pour certaines activités agricoles ou forestières, sous certaines conditions. On ajoute que la liste des activités à risque négligeable et celle des activités à risque faible seraient inscrites dans des règlements qui entreraient en vigueur dans les 12 prochains mois.

8

L'approche est donc potentiellement intéressante dans la mesure où la catégorisation du risque pour chacune des activités est adéquatement déterminée. Pour notre part, nous croyons que la plupart des activités agricoles et sylvicoles peuvent être réalisées dans une perspective d'utilisation durable des milieux humides et dans le respect de bonnes pratiques. Par ailleurs, il existe déjà des guides à ce propos, en particulier en matière de sylviculture. Au besoin, d'autres règles pourraient être définies, ce à quoi nous offrons notre entière collaboration.

Demandes de l'Union

- Établir, par le règlement d'application déterminant le niveau de risque associé à chaque type de projet, que les activités agricoles et sylvicoles présentent de manière générale un risque faible ou négligeable lorsqu'elles sont réalisées dans le respect des bonnes pratiques.
- Collaborer avec l'Union pour établir ces règles d'application afin d'optimiser les travaux.
- Assurer, par des mesures complémentaires au projet de loi, le transfert des connaissances concernant l'importance des milieux humides et hydriques, la sensibilisation des producteurs agricoles et forestiers à l'importance de ces milieux et l'adoption des bonnes pratiques ayant fait consensus.

6. Compensation financière comme condition préalable à la délivrance d'une autorisation

Selon la nouvelle approche proposée par le projet de loi, lorsqu'un projet ou une activité ne pourra se faire sans perturber un milieu humide ou hydrique, les initiateurs de projets devront verser une compensation financière selon le principe du pollueur-payeur pour les pertes de milieux qu'ils engendreraient. Le montant serait établi en tenant compte du coût d'aménagement d'un milieu humide dans la zone concernée, de la valeur foncière du terrain selon l'évaluation municipale et de la grandeur de la superficie perturbée ou éliminée.

A priori, nous croyons que cette façon de faire apportera de meilleures perspectives que les résultats plutôt mitigés de la loi qui est en vigueur. L'abandon par les initiateurs de projets de petites superficies ici et là n'amenait pas un grand intérêt sur le plan écologique. Il est donc permis d'espérer que l'aménagement et la restauration de milieux humides financés à même les sommes prélevées permettront de créer des aménagements d'une envergure plus intéressante et offrant un meilleur potentiel de biodiversité.

Par ailleurs, il est mentionné dans l'un des communiqués de presse du MDDELCCD que certaines activités agricoles et sylvicoles pourraient être exemptées de la compensation compte tenu de leur caractère réversible. Là encore, nous sommes favorables à la prise en compte de cette importante distinction. Le faible risque environnemental associé à ces activités et la possibilité de mitiger les impacts par l'adoption de bonnes pratiques militent en faveur d'une exemption du versement de la compensation financière.

Demande de l'Union

Exempter les activités agricoles et sylvicoles du versement d'une compensation financière comme condition autorisant une intervention dans un milieu humide, compte tenu de leur caractère réversible et du faible risque qu'elles représentent.

7. Aménagement de nouveaux milieux humides et hydriques en milieu agricole et forestier

Comme prévu au projet de loi, le principe d'aucune perte nette de milieu humide exigera la création de nouveaux milieux humides en contrepartie de ceux qui auront été détruits ou perturbés. Il est dès lors vraisemblable que le milieu rural devrait accueillir de nouveaux milieux humides.

Cette éventualité soulève des inquiétudes chez les producteurs agricoles et forestiers. Non pas que de tels aménagements ne peuvent pas trouver leur place, mais plutôt parce qu'il y a un risque sérieux de conflit de voisinage si les aménagements sont réalisés sans suffisamment se soucier des activités agricoles et forestières se déroulant en périphérie. Selon la qualité de son intégration, l'aménagement d'un milieu humide ou hydrique pourrait soit procurer des bénéfices pour son entourage ou, au contraire, s'avérer une nuisance.

Par définition, un milieu humide et hydrique est un site où prédomine un état de saturation en eau. L'aménagement d'un tel site influencera donc l'hydrologie des terres situées en amont. La capacité d'égouttement des propriétés voisines peut s'en trouver gravement hypothéquée. Il peut en résulter une perte importante de productivité pour les activités agricoles et forestières. C'est pourquoi l'aménagement de milieux humides et hydriques en zone agricole doit impérativement être planifié en prenant soin de prévenir les impacts négatifs chez les propriétaires voisins.

L'une de nos appréhensions à l'égard de la création de nouveaux milieux humides et hydriques concerne les restrictions parfois sévères d'intervention imposées aux fins de leur protection. Lorsqu'on interdit même de procéder à de simples travaux d'entretien destinés à rétablir l'écoulement normal de l'eau, cela pose de sérieuses difficultés de cohabitation. Certaines terres en amont, par exemple, finissent par souffrir d'un excès d'eau et deviennent alors improductives, voire totalement impropres à l'agriculture.

Le mauvais drainage des terres agricoles conduit à de nombreux problèmes tels que la compaction, la perte d'efficacité des engrais, la croissance déficiente des cultures ainsi que la vulnérabilité accrue aux insectes et aux maladies. Le maintien de bonnes conditions hydrologiques est donc fondamental. Dans ce contexte, lorsqu'ils sont aménagés dans des secteurs où l'agriculture est présente, il ne faudrait pas négliger de procéder au besoin à des entretiens périodiques pour éviter qu'avec les années, la zone humide créée s'étale au point d'empiéter sur des terres en production.

10

Compte tenu de ce qui précède, les éventuels aménagements de milieux humides et hydriques en zones agricoles et forestières devront faire l'objet d'une analyse rigoureuse évaluant l'ensemble des conséquences et prévoyant les mesures de mitigation appropriées, comme pouvoir procéder à leur entretien.

Demande de l'Union

N'envisager l'aménagement ou la restauration d'un milieu humide ou hydrique en zone agricole et forestière qu'après avoir procédé à une étude d'impact sur le milieu avoisinant et après avoir maintenu de bonnes conditions de drainage pour les propriétés voisines. En outre, l'autorisation préalable de la Commission de protection du territoire agricole demeure requise avant le début de tout travail d'aménagement de ces milieux humides et hydriques en territoire agricole.

8. Compensation financière pour la protection des milieux humides et hydriques en terre privée

Le droit de propriété est un droit fondamental dans notre société. La Charte des droits et libertés de la personne stipule à l'article 6 que « Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi ». Pour sa part, le Code civil du Québec stipule, à l'article 952, que « Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Il y a donc forcément une limite aux contraintes pouvant être imposées à un propriétaire et l'empêchant de profiter de son bien. Or, par les mesures de protection qu'il adopte, le gouvernement oblige certains citoyens à laisser à l'état naturel une partie plus ou moins grande de leur propriété au bénéfice de la collectivité. Obliger un propriétaire à aménager l'équivalent d'une aire protégée sur sa propriété, et cela sans compensation, c'est de l'expropriation déguisée.

Certes, il faut, dans l'intérêt général, préserver certains milieux humides. Toutefois, est-ce raisonnable d'exiger que certains individus sacrifient leur propre intérêt au profit de l'ensemble de la population? Ne serait-il pas plus juste de collectiviser les coûts inhérents à la protection de milieux naturels étant donné que cela est profitable à l'ensemble de la population? Nous faisons face ici au problème typique du coût privé et du bénéfice collectif.

Selon nous, poser la question, c'est y répondre. Par souci d'équité, il faudra prévoir une façon de dédommager ceux qui se verront dans l'obligation, au profit de la communauté, de protéger et de maintenir à l'état naturel une superficie qui leur appartient. Diverses options ou une combinaison de celles-ci doivent être considérées compte tenu de la diversité des cas de figure auquel nous serons confrontés.

Plusieurs paramètres sont à prendre en considération, notamment la proportion de la propriété visée par des mesures de protection ainsi que la valeur agronomique ou forestière de la superficie concernée. Selon l'ampleur de l'impact économique, on pourrait prévoir un congé de taxes foncières et la rétribution pour les biens et les services environnementaux.

À ce chapitre, nous croyons que l'État doit établir équitablement les règles applicables en cette matière. À titre d'exemple, lors de l'adoption en août 2014 du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection, il a été convenu d'élaborer un Guide de compensation pour assurer un traitement approprié des personnes se trouvant dans l'obligation de protéger certaines aires d'alimentation des prises d'eau alimentant un réseau d'aqueduc. Cette façon de faire permet d'éviter un traitement aléatoire et inéquitable des personnes concernées.

Demande de l'Union

Établir des règles de compensation équitables pour les propriétaires qui devront protéger un milieu humide au bénéfice de la collectivité.

9. Conclusion

Le projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques soulève de nombreuses questions. Les règlements n'étant pas encore connus, il n'est pas possible de se faire une opinion précise. Néanmoins, le ministre annonce vouloir prendre en considération la nature réversible des activités agricoles et sylvicoles. Cette perspective est accueillie très favorablement, et nous considérons que ces activités devraient, de manière générale, représenter de faibles risques environnementaux, voire des risques négligeables, lorsque les bonnes pratiques définies, ou à définir, sont observées.

La responsabilité remise au monde municipal d'élaborer et de mettre en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques soulève des questions compte tenu des ressources limitées dont il dispose en cette matière. De plus, une consultation des producteurs agricoles et forestiers devrait être prévue considérant qu'ils représentent les principaux intervenants concernés par la protection de ces milieux.

L'application du principe d'aucune perte nette de milieux humides entraînera inévitablement la nécessité d'en créer de nouveaux pour compenser les pertes subies. À ce chapitre, nous sommes favorables à l'idée que les initiateurs de projet soient plutôt tenus de verser une compensation financière au Fonds de protection plutôt que de s'improviser aménageur de milieux humides. Il est permis de croire que les nouveaux aménagements financés à même ce Fonds répondront plus adéquatement aux objectifs de maintien de la biodiversité et des autres importantes fonctions écologiques. En revanche, nous demandons que les éventuels aménagements de nouveaux milieux humides ou la restauration de ceux-ci en zone agricole soient conditionnels à la mise en œuvre de mesures de mitigation permettant de minimiser les impacts sur les terres cultivées et boisées. À cet effet, une étude devrait être préalablement réalisée pour bien évaluer les inconvénients potentiels et les moyens assurant une cohabitation harmonieuse des usages.

Enfin, il faudra également convenir d'un mécanisme satisfaisant destiné à dédommager les propriétaires qui auront à préserver à l'état naturel une superficie au profit de l'ensemble de la communauté. Selon nous, il est déraisonnable de laisser à certains le fardeau financier de protéger des milieux naturels dans l'intérêt collectif. Si certains milieux de grande valeur écologique doivent effectivement être protégés de toute intervention au bénéfice de la société, nous devons en être collectivement responsables et le démontrer en nous partageant les coûts.