



Mémoire de Nature Québec, du Réseau de milieux naturels protégés et du Centre québécois du droit de l'environnement concernant

# LES NOUVELLES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

---

*Remis au Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation*

31 août 2023



**Rédaction**

*Brice Caillié, directeur général, Réseau de milieux naturels protégés*

*Hubert S. Fortin, chargé de projet - Environnement urbain, Nature Québec*

*Louise Gratton, présidente du conseil d'administration, Nature Québec*

*Merlin Voghel, avocat, Centre québécois du droit de l'environnement*

**Révision**

*Alice-Anne Simard, directrice générale, Nature Québec*

*Pierre Dumont, administrateur au conseil d'administration, Nature Québec*

# À propos de nous

## CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

---

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 300 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le Centre québécois du droit de l'environnement joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Le CQDE offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.

Pour en savoir plus : [cqde.org](http://cqde.org)

## NATURE QUÉBEC

---

Nature Québec est un organisme national sans but lucratif œuvrant à la conservation des milieux naturels et à l'utilisation durable des ressources depuis 1981. Appuyée par un réseau de scientifiques, son équipe mène des projets et des campagnes autour de 4 axes : la biodiversité, la forêt, l'énergie et le climat, ainsi que l'environnement urbain. L'organisme regroupe plus de 90 000 membres et sympathisant(e)s, 40 groupes affiliés et est membre de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Pour en savoir plus : [naturequebec.org](http://naturequebec.org)

### Notre vision

Partout au Québec, Nature Québec sensibilise, mobilise et agit en vue d'une société plus juste, à faible empreinte écologique et climatique, solidaire du reste de la planète. L'organisme oriente ses actions pour que le Québec aime ses milieux naturels, en ville comme en région, les protège et les reconnaisse comme essentiels à son épanouissement.

### Notre mission

Nature Québec encourage la mobilisation citoyenne, intervient dans le débat public, informe, sensibilise et réalise des projets afin que notre société :

- ▶ Valorise la biodiversité
- ▶ Protège les milieux naturels et les espèces
- ▶ Favorise le contact avec la nature
- ▶ Utilise de façon durable les ressources.

## RÉSEAU DE MILIEUX NATURELS PROTÉGÉS

---

Le Réseau de milieux naturels protégés (RMN) est un organisme à but non lucratif qui encourage et soutient la conservation des milieux naturels au Québec. Ce réseau rallie la majorité des acteurs de la conservation en terres privées de la province, c'est-à-dire environ 80 particuliers et organisations, ces dernières rassemblant plus de 11 000 bénévoles, employé(e)s et membres. Grâce aux diverses mesures de conservation volontaire, près de 75 000 hectares de milieux naturels sont protégés. Depuis 1993, le RMN contribue concrètement à l'avancement de la conservation volontaire par le biais d'efforts soutenus en matière de concertation avec des acteurs territoriaux, de renforcement des compétences et de sensibilisation à la conservation.

Pour en savoir plus : [rmnat.org](http://rmnat.org)

### Notre vision

Le RMN travaille sans relâche afin que la conservation des milieux naturels par le milieu communautaire soit reconnue pour sa valeur économique, sociale et environnementale et qu'elle soit intégrée à l'aménagement du territoire afin de préserver et d'améliorer le bien-être des collectivités locales.

### Notre mission

Le RMN a pour mission de protéger l'environnement dans l'intérêt public en soutenant et en encourageant la conservation volontaire des milieux naturels par les organismes, les municipalités, les propriétaires et les citoyen(ne)s.

# TABLE DES MATIÈRES

Abréviations.....	6
Glossaire .....	7
Sommaire.....	8
Introduction .....	9
Recommandations détaillées.....	10
Recommandation 1: Accorder préséance dans l'aménagement du territoire aux pouvoirs exercés à des fins de conservation ou de lutte contre les changements climatiques .....	10
Recommandation 2: Instaurer une Commission de protection du territoire naturel du Québec .....	14
Recommandation 3: Inclure dans les OGAT des cibles minimales et des attentes claires en matière de conservation.....	16
Recommandation 4: Renforcer les exigences en matière de conservation et d'accessibilité à la nature à l'intérieur des périmètres d'urbanisation.....	19
Recommandation 5: Encourager la conservation et la restauration des milieux naturels en zone agricole ainsi que toutes autres mesures de conservation efficaces .....	24

# Abréviations

**AMCE** : Autres mesures de conservation efficaces

**COP15** : 15<sup>e</sup> Conférence des Parties

**CPTAQ** : Commission de protection du territoire agricole du Québec

**CPTNQ** : Commission de protection du territoire naturel du Québec

**CQDE** : Centre québécois du droit de l'environnement

**LAU** : Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

**LQE** : Loi sur la qualité de l'environnement

**MAMH** : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

**MELCCFP** : Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

**MRC** : Municipalité régionale de comté

**MRNF** : Ministère des Ressources naturelles et des Forêts

**OGAT** : Orientation gouvernementale en aménagement du territoire

**OMS** : Organisation mondiale de la Santé

**PNAAT** : Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire

**PU** : Périmètre d'urbanisation

**RMN** : Réseau de milieux naturels protégés

**SNUAT** : Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires

# Glossaire

**Conservation:** L'ensemble de pratiques comprenant la protection, la restauration et l'utilisation durable et visant la préservation de la biodiversité, le rétablissement d'espèces ou le maintien des services écologiques au bénéfice des générations actuelles et futures.<sup>1</sup>

**Espace vert:** Fait référence à un espace à dominance végétale (pelouse, herbes, arbres), d'origine naturelle ou anthropique, situé dans un environnement urbain ou bâti.<sup>2</sup>

Exemples : parc, terrain de soccer ou de football en pelouse, boisé urbain, milieu humide urbain, friche urbaine

Dans le cadre de ce mémoire, nous ajoutons parfois au terme « espace vert » le terme « à caractère naturel ». Nous parlons ici d'espaces verts qui sont aménagés de manière à maximiser leur couverture arborée ainsi que les zones laissées à l'état naturel.

**Gestion différenciée :** Mode d'aménagement et de gestion des espaces verts qui consiste à réduire les interventions dans certaines zones, en tenant compte des besoins des plantes et de l'utilisation qui est faite de l'espace dans l'objectif de favoriser la biodiversité et indirectement réduire l'entretien. Par exemple, dans certaines zones, réduire volontairement la fréquence de tonte du gazon ou créer des zones boisées laissées dans un état naturel.

**Milieu naturel:** Milieu dans lequel l'environnement paysager, la biodiversité et les processus écologiques n'ont pas été altérés de manière permanente ni à long terme par les activités humaines, qui maintient sa capacité de se régénérer et où la présence humaine ne modifie pas le paysage de manière importante ni ne le domine.<sup>3</sup>

Les milieux naturels incluent les milieux forestiers et les milieux humides, mais également les milieux ouverts comme les friches, même s'ils n'ont pas de couvert forestier. Tout *milieu naturel* situé dans un environnement urbain ou bâti est un *espace vert*, mais pas l'inverse.

Exemple : boisé, milieu humide, friche

---

<sup>1</sup> Limoges, B., G. Boisseau, L. Gratton et R. Kasisi. Terminologie relative à la conservation de la biodiversité in situ. *Le Naturaliste canadien* 137:2 21-27 (2013).

<sup>2</sup> MAMH, La contribution aux fins de parcs de terrains de jeux et d'espaces naturels - Guide explicatif, 2019.

<sup>3</sup> Office québécoise de la langue française, Grand dictionnaire terminologique, 2023.

# Sommaire

Nos recommandations sont transversales, car elles répondent à la crise de la perte de la biodiversité que nous traversons et contribuent à la lutte et à l'adaptation aux changements climatiques.

- ▶ **Recommandation 1 : Accorder préséance dans l'aménagement du territoire aux pouvoirs exercés à des fins de conservation ou de lutte contre les changements climatiques**, éliminer les freins aux pouvoirs municipaux en cette matière et inclure aux OGAT une orientation directrice prévoyant que l'aménagement du territoire doive en priorité s'exercer en considérant la nécessité de conservation afin de satisfaire d'abord les besoins de la population, eu égard aux bénéfices essentiels que lui procure la nature.
- ▶ **Recommandation 2 : Instaurer une Commission de protection du territoire naturel du Québec** garante, notamment, d'un exercice cohérent des pouvoirs publics de conservation et du respect des cibles de conservation prévues aux OGAT.
- ▶ **Recommandation 3 : Inclure dans les OGAT des cibles minimales et des attentes claires en matière de conservation** en terre publique comme en terre privée, en se basant sur les cibles du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal, tout en considérant la connectivité et les autres mesures de conservation efficaces pour assurer la résilience des écosystèmes tant terrestres qu'aquatiques et les services écologiques qu'ils procurent.
- ▶ **Recommandation 4 : Renforcer les exigences en matière de conservation et d'accessibilité à la nature à l'intérieur des périmètres d'urbanisation** par le rehaussement des attentes relatives à la conservation des milieux naturels en zone urbanisée, l'exigence d'une distance de marche maximale à respecter entre les résidences et les espaces verts, et la mise en application de méthodes de verdissement qui maximisent et restaurent la biodiversité.
- ▶ **Recommandation 5 : Encourager la conservation et la restauration des milieux naturels en zone agricole ainsi que toutes autres mesures de conservation efficaces** de manière à protéger les sols, les cours d'eau et la biodiversité spécifique aux milieux champêtres et reconnaître ces mesures comme bénéfiques à l'agriculture.



# Introduction

Il y a deux ans déjà, Nature Québec et le Réseau de milieux naturels protégés (RMN) s'associaient pour produire un mémoire dans le cadre des consultations sur la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (SNUAT). Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) produisait aussi un mémoire à ce sujet. Nous ne pouvons que saluer le chemin parcouru depuis que nous avons commenté ce document.

À l'époque, la SNUAT présentait une vision pour bâtir des milieux de vie complets, de qualité, conviviaux et inclusifs, qui répondent de manière efficace et efficiente aux besoins de ces habitant-e-s. Pourtant, bien que « Les écosystèmes constituent nos premiers alliés dans cette lutte pour la vie [...], ces écosystèmes sont le fait du territoire, canevassés de l'urbanisme », il n'y était nullement mention d'écosystème, de *milieu naturel* ou de biodiversité. Les milieux naturels, les espaces verts et les terres agricoles y étaient alors relégués sous une seule terminologie commune de « milieux non artificialisés ».

Avec 45 recommandations émanant d'une consultation auprès de plusieurs groupes de conservation, nous nous disions qu'il y avait du pain sur la planche.

Nous fûmes donc très heureux-ses de constater que plusieurs de nos recommandations se retrouvent au moins partiellement dans le plan de mise en œuvre 2023-2027 de la désormais Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) et dans les nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT). Nous saluons donc le travail réalisé depuis deux ans, notamment, l'inclusion d'une OGAT dédiée à

« Assurer la conservation des écosystèmes et miser sur une gestion durable et intégrée des ressources en eau ».

Néanmoins, nous pensons que pour améliorer partout la qualité de vie des collectivités, au bénéfice des générations actuelles et futures, il est nécessaire de se doter d'un cadre ambitieux en adéquation avec les engagements internationaux pris par le Québec lors de la 15<sup>e</sup> Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (COP15).

Dans cette optique, le CQDE, Nature Québec et le RMN s'allient pour présenter d'une même voix cinq recommandations transversales afin que les OGAT répondent pleinement à la nécessité d'assurer la construction d'un Québec durable et résilient face aux changements climatiques pour les générations futures.

Nos recommandations sont transversales, car elles répondent à la crise de la perte de la biodiversité que nous traversons et contribuent à la lutte et à l'adaptation aux changements climatiques.

Alors que plusieurs limites planétaires ont déjà été dépassées<sup>4</sup>, nos recommandations s'attaquent aux causes sous-jacentes qui menacent jusqu'à notre existence même, mais surtout celles des générations futures.

---

<sup>4</sup> Rockström, J., Gupta, J., Qin, D. et al. Safe and just Earth system boundaries. *Nature* 619, 102–111 (2023), en ligne, <<https://doi.org/10.1038/s41586-023-06083-8>>.

# Recommandations détaillées

## Recommandation 1 :

### Accorder préséance à la conservation dans l'aménagement du territoire

**Orientations gouvernementales visées par la recommandation: 2, 4 et 7.**

*Pour les recommandations qui suivent, il est important de bien comprendre la définition du terme « conservation<sup>5</sup> ».*

Nature Québec, le RMN et le CQDE joignent leur voix pour recommander que tout exercice de pouvoir légaux dans un objectif de conservation et de lutte contre les changements climatiques se voit reconnaître une préséance sur tout autre pouvoir en matière d'aménagement du territoire.

Sans conteste, les OGAT, tels que projetés, constituent un effort intéressant et requis d'intégration des devoirs de conservation en matière d'aménagement du territoire. Nos organismes saluent ces efforts qui mettent de l'avant cette nécessité au niveau municipal.

À ce titre, les orientations n° 2 et 4 instaurent respectivement des obligations d'assurer la conservation des « milieux naturels d'intérêt » et de consolider et développer les milieux de vie et de transport afin « d'assurer la protection des milieux naturels ». Les OGAT soulignent d'ailleurs que ces milieux sont « essentiels pour l'avenir de la collectivité québécoise, en particulier dans le contexte des changements climatiques »<sup>6</sup>, en plus de revêtir une « valeur inestimable pour les communautés »<sup>7</sup>.

Ces constats énoncent l'évidence : l'urgence pour tous les acteurs d'agir en matière de conservation, pour la nature en elle-même, mais aussi en raison de son importance pour le bien-être durable des collectivités. Sans conteste, la réponse du Québec aux défis existentiels que posent les changements climatiques et la préservation de la biodiversité dictera la capacité de la province à se développer, à moyen et long terme, tant au plan social qu'économique.

*« [...] les changements climatiques constituent un défi existentiel. Il s'agit d'une menace de la plus haute importance pour le pays, et, de fait, pour le monde entier. [...] L'existence incontestée d'une menace pour l'avenir de l'humanité ne saurait être ignorée » - Le très honorable Richard Wagner, juge en chef de la Cour suprême du Canada, rédigeant pour la*

<sup>5</sup> Voir la définition du terme « conservation » dans le glossaire du mémoire à la page 6

<sup>6</sup> MAMH, Document de consultation en vue de la publication des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire, « Orientation – 2 : Assurer la conservation des écosystèmes et miser sur une gestion durable et intégrée », p. 29.

<sup>7</sup> MAMH, Document de consultation en vue de la publication des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire, « Orientation – 4 : Consolider les milieux de vie existants et planifier les transports de façon intégrée afin de favoriser la mobilité durable, de répondre aux besoins en habitation et d'assurer la protection des milieux naturels et agricoles », p. 45.

majorité, dans l'affaire *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11.

Nécessairement, la reconnaissance du « rôle de plus en plus névralgique »<sup>8</sup> des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités (ci-après « municipalités ») quant à la protection de l'environnement devrait s'accompagner des pouvoirs et des moyens financiers nécessaires à l'exercice de ce rôle.

À ce titre, les OGAT manquent leur cible et occultent plusieurs problématiques susceptibles de paralyser les efforts de conservation des municipalités, ces dynamiques étant pourtant identifiées et dénoncées.

### Recommandation 1.1

## Donner préséance aux pouvoirs municipaux en matière de conservation

Le CQDE soulignait déjà en 2021 la préséance du plan d'affectation du territoire confectionné par le MRNF, sur toute autre affectation du territoire de l'État par les municipalités<sup>9</sup>, ce plan

d'affectation étant considéré comme des « orientations gouvernementales », au même titre que les OGAT<sup>10</sup>. C'est donc dire que l'exploitation des ressources sous décret provincial demeure prépondérante à la conservation par les municipalités, et ce, en contravention du principe de subsidiarité applicable en matière de conservation<sup>11</sup>.

S'ajoute à cette dynamique la question des droits miniers, pour l'heure juridiquement considérés comme prioritaires à toute autre utilisation du territoire<sup>12</sup>. Cette situation, parfaitement ignorée par l'orientation n° 7 des OGAT relatives aux activités minières<sup>13</sup>, perdue malgré une dénonciation claire par l'ensemble des acteurs de la société, notamment par les groupes environnementaux<sup>14</sup> et par les municipalités<sup>15</sup>. Ces dernières adoptaient d'ailleurs en janvier 2023 la *Déclaration pour l'intégration harmonieuse des activités minières aux territoires*, laquelle demande le retrait de l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et la révision des OGAT en matière d'activités minières<sup>16</sup>. En avril 2023, un projet de loi en ce sens était même présenté par un parti d'opposition et apparaît toujours au feuillet de l'Assemblée nationale<sup>17</sup>.

<sup>8</sup> Propos tenus par la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350, par. 39

<sup>9</sup> CQDE, Mémoire présenté au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre des consultations sur la Stratégie d'urbanisme et d'aménagement des territoires, 2021, Montréal, en ligne : <[https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2021/09/memoire\\_cqde\\_snuat.pdf](https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2021/09/memoire_cqde_snuat.pdf)>.

<sup>10</sup> Les plans métropolitains, les schémas d'aménagement ou les plans d'urbanisme sont tous assujettis au respect du plan d'affectation élaboré par le MRNF. *Loi sur les terres du domaine de l'État*, RLRQ, c. T-8.1, art. 21 al. 2 ; *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 1.2 par. 2, 33 et s. et 53.7 et s.

<sup>11</sup> Le principe de subsidiarité est un principe d'interprétation juridique qui prévoit que « le niveau de gouvernement le mieux placé pour [prendre des décisions est] celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés ». Voir à ce sujet l'arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, par. 3.

<sup>12</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 6 par. 7 et art. 246.

<sup>13</sup> MAMH, Document de consultation en vue de la publication des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire, « Orientation – 7 : Assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire », p. 76.

<sup>14</sup> Voir notamment *La presse canadienne*, Radio-Canada, « Le mouvement québécois pour un moratoire sur les claims miniers s'agrandit », 25 janvier 2023, en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1950902/claims-mines-mouvement-blocage>>.

<sup>15</sup> UMQ, *Déclaration pour l'intégration harmonieuse des activités minières aux territoires*, 2023, Gatineau, en ligne <<https://umq.qc.ca/publication/integration-des-activites-minières-aux-territoires-les-municipalites-du-quebec-adoptent-la-declaration-de-gatineau/>>.

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> *Loi concernant la suspension de la délivrance de nouveaux claims miniers et mettant fin à la préséance des droits miniers et gaziers sur les autres usages du territoire*, projet de loi n° 392 (présentation), 11<sup>ème</sup> sess., 43<sup>e</sup> légis. (Qc), en ligne,

Pourtant, l'urgence d'agir en matière de conservation et de lutte contre les changements climatiques ne peut plus être reléguée au second rang. La position des Québécois-e-s est à cet égard sans équivoque : les organismes publics, municipaux ou non, doivent en faire plus et placer l'environnement au cœur de leurs préoccupations<sup>18</sup>. Les cibles du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal issu de la COP15 reconnaissent aussi le caractère prioritaire et central devant être conféré aux actions environnementales<sup>19</sup>.

En réponse à ce consensus social, le caractère prépondérant des pouvoirs de conservation et de lutte aux changements climatiques doit être reconnu, particulièrement en matière d'aménagement du territoire au bénéfice de la nature et des collectivités. Les freins identifiés à l'exercice de ces pouvoirs doivent aussi être corrigés afin que les organismes publics fiduciaires de devoirs de conservation, **qu'ils soient**, se voient reconnaître une réelle capacité d'agir **de manière prépondérante et sans entraves**, au bénéfice des collectivités, **en accordant la priorité** à leur devoir de conservation.

## MODIFICATION LÉGISLATIVE

Ainsi, pour permettre la pleine mise en œuvre des OGAT, nos organismes soulignent **d'abord** la nécessité de modifications législatives afin que :

- ▶ Le plan d'affectation du territoire, élaboré par le MRNF en vertu de la Loi sur les terres du domaine de l'État, le soit suivant une consultation formelle du Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) et des communautés métropolitaines, des MRC et des municipalités, ainsi que des communautés autochtones dont les territoires seraient affectés, et que dans l'élaboration de ce plan soit accordée préséance à tout avis d'intention d'intervenir en matière de conservation ou de lutte contre les changements climatiques, au sens large<sup>20</sup> ;
- ▶ L'article 246 LAU soit aboli, permettant ainsi un exercice prépondérant des pouvoirs de conservation des organismes publics sur les droits miniers, au bénéfice des collectivités.

### Recommandation 1.2

## Intégrer une OGAT directrice imposant la considération prioritaire de la conservation en matière d'aménagement du territoire

Nos organismes soulignent **aussi** l'importance d'intégrer aux OGAT un énoncé accordant préséance à la conservation et à la lutte contre les changements climatiques dans l'aménagement du territoire. À titre d'exemple, cette approche, déjà mise en pratique en matière de gestion des ressources en eau au Québec<sup>21</sup>, s'avère garante d'une hiérarchisation des besoins, à chaque étape de l'exercice de la discrétion ministérielle, l'article 31.76 de la Loi sur

<[https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique\\_187217&process=Original&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz](https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_187217&process=Original&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz)>.

<sup>18</sup> Selon un sondage CROP dont les résultats ont été révélés en mai 2023, « [p]as moins de 77 % des répondants sont « d'accord » pour dire que « le gouvernement n'en fait vraiment pas assez pour l'environnement [...] En ce qui a trait à la responsabilité, 84 % des répondants accordent un haut « niveau de responsabilité » aux gouvernements du Québec et du Canada en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Ce taux atteint 80 % pour les municipalités et 78 % pour les citoyens ». Voir notamment A. SHIELDS, Le Devoir, « Les Québécois jugent que le gouvernement n'en fait pas assez pour l'environnement », 31 mai 2023, Montréal, en ligne :

<<https://www.ledevoir.com/environnement/792047/les-quebecois-jugent-que-le-gouvernement-n-en-fait-pas-assez-pour-l-environnement>>.

<sup>19</sup> Voir notamment la cible 14: Convention sur la diversité biologique. 15<sup>e</sup> Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (COP15). Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal (2022).

<sup>20</sup> Voir aussi à ce sujet: CQDE, Mémoire présenté au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre des consultations sur la Stratégie d'urbanisme et d'aménagement des territoires, 2021, Montréal, en ligne : <[https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2021/09/memoire\\_cqde\\_snuat.pdf](https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2021/09/memoire_cqde_snuat.pdf)>, recommandation # 6, p. 12-15.

<sup>21</sup> Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2, art. 31.76.

la qualité de l'environnement (LQE) prévoyant ce qui suit :

31.76. Tout pouvoir d'autorisation visé par la présente loi relatif à un prélèvement d'eau **doit être exercé de manière à assurer la protection** des ressources en eau, notamment **en favorisant une gestion durable**, équitable et efficace de ces ressources **ainsi qu'en prenant en compte le principe de précaution et les effets des changements climatiques.**

En outre, toute décision prise dans l'exercice de ce pouvoir doit viser **à satisfaire en priorité les besoins de la population** en matière de santé, de salubrité, de sécurité civile et d'alimentation en eau potable. Elle doit également viser à concilier les besoins: [...]

[Soulignements et gras ajoutés]

Ainsi, en plus de s'assurer que les pouvoirs exercés aux fins de conservation prévalent sur d'autres pouvoirs en matière d'aménagement du territoire, nos organismes considèrent qu'une **priorité doit être accordée aux besoins de la biodiversité et des collectivités dans l'aménagement du territoire.** À l'instar de ce qui existe déjà en matière d'eau, il est temps que la vocation première de l'aménagement du territoire soit précisée à même les OGAT.

## MODIFICATION AUX OGAT

Nos organismes recommandent donc que soit ajoutée aux OGAT une orientation directrice dictant l'exercice de toutes les autres orientations, cette orientation principale pouvant être ainsi libellée:

- **Orientation directrice** - Tout pouvoir en matière d'aménagement du territoire doit être exercé en considérant d'abord l'importance d'assurer la conservation de la biodiversité et des milieux naturels et l'urgence de la lutte aux changements climatiques, en prenant en compte le principe de précaution.

En outre, tout exercice d'un pouvoir en matière d'aménagement du territoire doit viser à satisfaire en priorité les besoins de la population, eu égard au lien inéluctable entre son bien-être et son développement et la nature, eu égard aux bénéfices que représentent pour la population la conservation et la proximité de milieux naturels exempts des impacts des activités humaines ou restaurés ainsi que la lutte contre les changements climatiques.

Nous soulignons au passage que cette priorisation de la conservation et de la lutte contre les changements climatiques devrait aussi se refléter dans le plan de mise en œuvre 2023-2027 de la PNAAT, ces devoirs semblant à nouveau relégués au plan secondaire malgré l'urgence d'agir. Le plan de mise en œuvre 2023-2027 prévoyait en effet ceci :

Nos choix et nos pratiques en aménagement du territoire doivent notamment s'appuyer sur des pratiques favorisant l'optimisation de nos investissements et des espaces aménagés existants ainsi que la pérennité de nos ressources. Ces choix **doivent également** viser la réduction de l'empreinte carbone, la conservation et la mise en valeur durable des milieux naturels et de leur biodiversité, la mise à profit des services écologiques et la prise en compte des principes de développement durable<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> MAMH, Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire - Plan de mise en œuvre 2023-2027, juin 2023, Québec, p. 23.

## Recommandation 2 :

# Instaurer une Commission de protection du territoire naturel du Québec

### Orientations gouvernementales visées par la recommandation : Toutes.

Nos organismes appellent unanimement à l'instauration d'une *Commission de protection des milieux naturels du Québec (CPNTQ)*, laquelle aurait pour mission d'assurer la cohérence des efforts en matière de *conservation* et de lutte contre les changements climatiques.

À l'heure actuelle, nul ne peut nier la multiplicité des initiatives de *conservation* à titre principal ou incident. Suffise-t-il de citer en exemples les travaux quant aux OGAT (MAMH), au plan de mise en œuvre 2023-2027 de la PNAAT (MAMH), le Plan nature 2030 (MELCCFP) et le Plan pour une économie verte 2030 (MELCCFP), ne s'agissant là que d'un mince échantillon des initiatives en cours. Cette multiplicité, et la duplication inévitable des pouvoirs, devoirs et considérations qu'elle comporte, a de quoi faire perdre son latin aux plus aguerris des intervenant-e-s en matière de politiques publiques.

Face à ce constat, une question s'impose: qu'en est-il de la cohérence des efforts de l'État?

Nos organismes soutiennent que le Québec ne peut plus se permettre d'aborder les questions environnementales à l'emporte-pièce. Il est temps pour la province de se doter d'une instance à même de veiller au respect des cibles établies en matière environnementale, à la cohérence et à l'harmonisation des activités de *conservation*, à la protection du territoire naturel

et au respect des normes applicables à ces milieux.

Il ne s'agirait d'ailleurs pas d'une première au Québec lorsque l'intérêt environnemental, social et économique des collectivités est en jeu. Dans les années 60 et 70, face à une urbanisation galopante, les terres agricoles cultivables fondent comme neige au soleil. Cette problématique incite le gouvernement à adopter la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* en 1978 qui instaure également la *Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ)*. La mission de cet organisme est « d'assurer la protection du territoire agricole et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles<sup>23</sup> ». Aujourd'hui, le rôle majeur de la CPTAQ, bien que toujours sujet à amélioration, ne peut être ignoré. De 1990 à 2021, elle prévenait notamment la perte de 80 000 hectares de terres agricoles<sup>24</sup>, un résultat qui n'aurait pu être atteint, n'eût été le leadership démontré à l'époque en réponse à l'urgence de protéger des territoires essentiels à nos collectivités.

Cette même urgence d'agir se fait aujourd'hui sentir en matière de *conservation* de la biodiversité et de lutte contre les changements climatiques. Comme ce fût le cas à l'époque en matière de protection des terres agricoles, la cohérence des actions de *conservation* et la concertation doivent primer afin de maximiser l'impact des efforts déployés et leurs bénéfices sur les communautés.

Face à la pluralité des acteurs, des lois et règlements qui régissent l'aménagement du territoire, et à la complexité des relations entre les écosystèmes, de même qu'aux services rendus par ces derniers, nous ne voyons pas de solutions plus efficaces que la création d'une CPTNQ. Nous recommandons qu'une réflexion soit

<sup>23</sup> *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c. P-41.1, art. 3 al. 2.

<sup>24</sup> Équiterre, 2021: Dossier complet : l'enjeu du dézonage agricole au Québec | Équiterre (equiterre.org)

entreprise le plus rapidement possible afin qu'un tel organisme voit le jour à brève échéance, au bénéfice des collectivités.

La mission de la CPTNQ pourrait par exemple s'intéresser aux dimensions suivantes :

- ▶ **Assurer la cohérence de l'exercice des pouvoirs de conservation** par les organismes publics ;
- ▶ **Freiner la perte des milieux naturels** et de la connectivité nécessaire à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre les changements climatiques ;
- ▶ **Soutenir les organismes publics dans la détermination des territoires devant être conservés**, protégés, réhabilités et/ou restaurés et bénéficier à cet égard d'un pouvoir de recommandation ou d'ordonnance ;
- ▶ **Veiller à l'application et au respect des lois et règlements** applicables en territoires protégés, en fonction de la nature du pouvoir de conservation exercé ;
- ▶ **Surveiller la mise en œuvre des OGAT et l'atteinte des cibles de conservation** établies par l'État<sup>25</sup> ;
- ▶ **Trancher tout litige** susceptible d'intervenir en matière d'exercice de pouvoir de conservation et de lutte contre les changements climatiques, tels le respect des cibles de conservation par les organismes publics ou encore tout différend en matière de refus ou non de protéger certaines parcelles de territoire, à l'exclusion cependant de tout recours en dommages et intérêts<sup>26</sup> ;

---

<sup>25</sup> Rappelons que la conjugaison d'une fonction de surveillance à une fonction juridictionnelle ne serait pas une première au Québec. Suffise-t-il de songer à la mission plurielle de la Commission d'accès à l'information dotée d'une mission de surveillance et d'une fonction juridictionnelle. *Loi sur l'accès aux documents des*

*organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 103 al. 2, 122.1 et 134.2.

<sup>26</sup> Id. ; L'exclusion en matière de dommages et intérêts vise à ne pas usurper le rôle de la Cour supérieure, à titre de tribunal de droit commun, ou la compétence conférée à la Cour du Québec à titre de tribunal d'archive.

### Recommandation 3 :

## Inclure dans les OGAT des cibles minimales et des attentes claires en matière de conservation

### Orientations gouvernementales visées par la recommandation: 1, 2 et 8.

Nos organismes sont heureux de constater que le gouvernement considère que l'aménagement du territoire joue un rôle capital dans la conservation des milieux naturels d'intérêt et de la connectivité et la gestion durable et intégrée des ressources en eau. Ceci rejoint l'esprit de la cible 1 du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal<sup>27</sup> qui précise qu'il faut veiller à ce que toutes les zones fassent l'objet d'un aménagement du territoire participatif, intégré et inclusif en matière de biodiversité et/ou de processus de gestion efficaces pour y arriver. Cette reconnaissance est d'autant plus importante dans le contexte actuel, alors qu'on reconnaît que jusqu'à 37 % des objectifs d'adaptation aux changements climatiques pourraient être atteints par les solutions nature<sup>28</sup>.

Pour assurer l'efficacité de l'orientation 2 qui vise à assurer la conservation des écosystèmes et à miser sur une gestion durable et intégrée des ressources en eau, il importe toutefois que cette orientation fixe des cibles minimales de conservation qui soient appliquées tant en terre publique que privée. On ne peut non plus

dissocier cette orientation des engagements du gouvernement du Québec envers les objectifs internationaux fixés lors de la COP15, notamment l'engagement de protéger 30 % de son territoire d'ici 2030<sup>29</sup>. L'atteinte de cette cible de protection du territoire devra nécessairement se répercuter sur l'ensemble du territoire québécois et impliquer les collectivités, notamment les instances municipales, plusieurs MRC et municipalités s'étant déjà engagées en ce sens. L'orientation 8 souligne aussi que les terres du domaine de l'État, qui occupent plus de 92 % du territoire québécois, présentent un immense potentiel naturel, économique et socioculturel, sans compter les bénéfices que représentent la création d'aires protégées et la mise en valeur harmonieuse du territoire québécois.

La littérature scientifique récente établit d'ailleurs des seuils minimaux de conservation des milieux naturels de plus de 20 % en zones habitées, de 25 à 75 % en zones mixtes ou partagées, et de 50 % dans les régions sauvages<sup>30</sup>. À l'échéance de 2030, la proposition est de 25 % en zones urbaines, périurbaines ou agricoles, 30 % en zones partagées et 35 % pour le nord du Québec<sup>31</sup>. Pour être en mesure de contrer la perte de biodiversité, de se prémunir face aux conséquences des changements climatiques et d'assurer le captage du carbone, le choix des sites à protéger est donc tout autant stratégique que l'ampleur des efforts de conservation. À défaut de respecter ces cibles, nos efforts s'avèreront vains.

Afin que les OGAT constituent réellement un outil d'aménagement harmonieux et durable du territoire, nos organismes appellent à l'intégration

<sup>27</sup> Convention sur la diversité biologique. 15<sup>e</sup> Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (COP15). Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal (2022).

<sup>28</sup> Griscom et al. Nature climate solutions. PNAS, Vol. 114, No. 14 (2017).

<sup>29</sup> Voir les cibles 2 et 3 : Convention sur la diversité biologique. 15<sup>e</sup> Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (COP15). Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal (2022).

<sup>30</sup> Locke, H., Ellis E. C., et al. Three Global Conditions for Biodiversity Conservation and Sustainable Use : an implementation framework. National Science Review, 6(6) : p. 1080-1082 (2019) <https://doi.org/10.1093/nsr/nwz136>

<sup>31</sup> UICN, CMAP, SNAP Québec, Corridor appalachien et WWF. Étude des trois conditions globales pour la conservation de la nature et l'utilisation durable des ressources au Québec. Nature Beyond, (2021), en ligne : <[https://naturebeyond2020.com/wp-content/uploads/2021/05/Etude-des-3-conditions\\_Quebec.pdf](https://naturebeyond2020.com/wp-content/uploads/2021/05/Etude-des-3-conditions_Quebec.pdf)>.



aux OGAT de cibles claires de conservation en fonction des milieux et des objectifs poursuivis, ces cibles étant détaillées dans chacune des sous-sections suivantes.

## MODIFICATION AUX OGAT

### Recommandation 3.1

#### **Déterminer des cibles mesurables visant la conservation des milieux naturels incluant la protection, la restauration et l'utilisation durable**

- ▶ Modifier l'attente 2.1.1 afin qu'elle se lise ainsi:
  - ▶ « Déterminer les territoires d'intérêt écologique à protéger pour atteindre la cible minimale de conservation de 25 à 35 % d'aires protégées selon le contexte d'occupation du territoire ».
- ▶ Modifier l'attente 2.1.1 pour que le second tiret se lise ainsi :
  - ▶ « Tout autre milieu naturel à protéger ou à restaurer jugé d'intérêt régional par la MRC ou un ministère ou un organisme gouvernemental et qui contribuera à l'atteinte de la cible minimale de conservation de 30 % d'aires protégées ».

Ceci comprend les aires protégées potentielles situées au sud du 49<sup>e</sup> parallèle mises de côté lors de l'annonce de l'atteinte de l'objectif de 17 % d'aires protégées en 2020 par le gouvernement du Québec<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Auzel, P., Caillié, B., Dupras, J., Gonzalez, A., Lafortune, J., Paris, A., Petit, C. et Vaillancourt, M. Un Plan Sud pour le Québec : Livre blanc pour la protection de la biodiversité au sud du 49<sup>e</sup> parallèle. 16 p. (2021).

### Recommandation 3.2

#### **S'appuyer sur les exigences reconnues à l'échelle internationale pour maintenir la Vie sur terre, définir ce que sont les autres mesures de conservation efficaces (AMCE) et pour bien comprendre leur contribution**

- ▶ Retirer ou modifier à l'attente 2.1.2, la référence au registre des autres mesures de conservation efficaces (AMCE). Bien que prévu par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*<sup>33</sup>, ce registre n'existe toujours pas. Nous profitons d'ailleurs de l'occasion pour appeler au respect de cette obligation par le MELCCFP dans les plus brefs délais.
- ▶ Modifier l'attente 2.2.2 pour que la cible minimale de maintien du couvert forestier soit de 50 %, plutôt que de 30%<sup>34</sup>.
- ▶ Ajouter à l'attente 2.2.2 que la MRC soit également invitée à conserver les milieux naturels (boisés, friches ou ouverts) qui sont utilisés ou pourraient être utilisés par la population à des fins récréatives sans toutefois nuire, dans le cas de milieux forestiers, à la poursuite d'activités forestières ou acéricoles.

### Recommandation 3.3

#### **Mieux encadrer le maintien et la restauration d'une connectivité écologique fonctionnelle**

- ▶ Ajouter à l'attente 2.2.1 un tiret pour prendre en compte les corridors écologiques déjà déterminés par une étude spécifique d'un autre organisme.
- ▶ À l'attente 2.2.1, ajouter que la MRC doit non seulement être invitée à arrimer les corridors écologiques déterminés avec

<sup>33</sup> RLRQ, c. C-61.01, art. 6.1.

<sup>34</sup> Rockström, J., Gupta, J., Qin, D. et al. Safe and just Earth system boundaries. *Nature* 619, 102–111 (2023), <<https://doi.org/10.1038/s41586-023-06083-8>>.

ceux des MRC avoisinantes, mais qu'elle doit aussi arrimer les corridors écologiques déterminés par une étude spécifique d'un autre organisme.

### Recommandation 3.2

#### **Ne pas dissocier la conservation des milieux naturels de la gestion durable et intégrée des ressources en eau**

- ▶ Ajouter à l'attente 2.3.3 :
  - ▶ « La MRC doit identifier les milieux naturels (humides et forestiers) qui contribuent à l'approvisionnement et l'épuration de l'eau, à la recharge des nappes d'eau souterraines, et au contrôle de l'érosion et des inondations ».

Ces territoires devraient aussi être reconnus comme d'intérêt écologique sans statut de protection ou de *conservation* à l'annexe 2.1, section 2.
- ▶ Ajouter à l'objectif 2.3 une attente 2.3.5 se lisant comme suit :
  - ▶ « La MRC doit exiger que les bandes riveraines soient conservées et que des mesures soient prises pour les faire respecter en zone blanche comme en zone verte. »
- ▶ Ajouter à l'objectif 2.3 une attente 2.3.6 se lisant comme suit :
  - ▶ « Prendre en compte l'espace de liberté des cours d'eau dans la planification territoriale ».
- ▶ À l'annexe 2.1, identifier à titre de territoires écologiques sans statut de protection ou de *conservation* les milieux naturels réputés fournir des services écologiques reliés aux ressources en eau.

### Recommandation 3.5

#### **Reconnaître le fleuve Saint-Laurent et ses principaux tributaires comme prioritaires dans la gestion durable et intégrée des ressources en eau pour une large part de la population du Québec**

- ▶ Ajouter à l'orientation 2 une attente se lisant comme suit :
  - ▶ Dans les Basses-terres du Saint-Laurent, les MRC riveraines du fleuve Saint-Laurent et de ses principaux tributaires protègent, récupèrent et restaurent 30 % des milieux naturels (marais, marécages, prairies humides, friches et forêts) situés dans la plaine inondable (récurrence des crues de 20 ans).

Toujours en ce qui a trait à la gestion durable et intégrée des ressources en eau, nous avons une préoccupation particulière pour les rives du fleuve Saint-Laurent et ses principaux tributaires. D'une part, ces milieux offrent des conditions exceptionnelles de reproduction et de développement pour un grand nombre d'espèces animales et végétales dont certaines sont considérées menacées en vertu des législations provinciales et fédérales. Ce sont également d'importantes haltes migratoires pour la sauvagine. D'autre part, ces cours d'eau sont aussi la principale source d'approvisionnement en eau potable pour plus de la moitié des Québécois-e-s. Enfin, dans un contexte de changements climatiques, faciliter l'étalement et l'écoulement des eaux en période de crue constitue une adaptation efficace et sécuritaire à l'augmentation de la fréquence des fortes crues printanières sur les milieux de vie de plusieurs communautés.

## Recommandation 4 :

# Renforcer les exigences en matière de conservation et d'accessibilité à la nature à l'intérieur des périmètres d'urbanisation

### Orientations gouvernementales visées par la recommandation : 2 et 5.

Nos organismes considèrent que trois autres ajouts aux OGAT s'imposent afin d'en faire un outil incontournable de conservation et d'accessibilité à la nature au bénéfice des collectivités. Ces recommandations sont présentées dans les trois sous-sections qui suivent.

Pour cette série de recommandations, il est important de bien comprendre la nuance entre les termes « espace vert<sup>35</sup> » et « milieu naturel<sup>36</sup> ».

#### Recommandation 4.1

### Exiger que les municipalités conservent les milieux naturels existants de 0,5 hectare et plus qui sont situés dans les secteurs n'atteignant pas 25 % de superficie conservée

Les milieux naturels situés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation (PU) sont soumis à de grandes pressions en matière d'aménagement du territoire, notamment en raison de la difficulté de concilier leur protection au développement immobilier. La protection de ces milieux est

pourtant tout aussi primordiale que l'est celle des milieux naturels situés à l'extérieur des PU. Dans le sud du Québec, fortement urbanisé, il en va même de notre capacité à assurer une conservation de la biodiversité répartie de manière proportionnelle sur le territoire.

Ces milieux naturels en contexte urbanisé offrent, rappelons-le, des services écosystémiques essentiels aux populations (régulation de la qualité de l'air, captation et stockage du carbone, atténuation des inondations, réduction des îlots de chaleur urbains, etc.)<sup>37</sup>. De plus, étant généralement situés à proximité des quartiers résidentiels, ils deviennent la plupart du temps des lieux d'appropriation citoyenne et ont un impact prouvé sur la santé physique et mentale des personnes les plus vulnérables qui peuvent s'y rendre par des moyens de transport abordables et durables (marche, vélo, etc.).

Sans conteste, les limites des PU doivent être restreints au maximum et le développement immobilier doit se faire à l'intérieur de ces limites. Toutefois, il doit selon nous s'opérer à travers la requalification de milieux déjà minéralisés, urbanisés et dépendants de l'automobile comme les immenses aires de stationnement disponibles en grande quantité dans toutes les municipalités.

### Que ce soit à l'extérieur ou à l'intérieur du PU, empiéter sur des milieux naturels ne doit plus être vu comme une option.

À cet effet, nous saluons l'intégration d'exigences reliées à la conservation des milieux naturels d'intérêt dans l'Objectif 2.1. Toutefois, laisser les MRC définir lesquels de ces milieux sont d'intérêt peut présenter des risques d'interprétation surtout pour les milieux naturels situés à l'intérieur des PU, là où les pressions de développement sont fortes. Ainsi, nous recommandons d'exiger des municipalités

<sup>35</sup> Voir la définition du terme « espace vert » dans le glossaire du présent mémoire à la page 6

<sup>36</sup> Voir la définition du terme « milieu naturel » dans le glossaire du présent mémoire à la page 6

<sup>37</sup> Institut national de santé publique du Québec, Valeur économique des effets sur la santé de la nature en ville, 2017.

qu'elles identifient et appliquent des mesures de *conservation* sur les milieux naturels existants ayant une superficie de 0,5 hectare<sup>38</sup> ou plus dans les secteurs qui n'atteignent pas 25% de superficie conservée. Cette approche par secteur plutôt que par municipalité entière permettrait d'assurer une répartition équitable des milieux naturels sur le territoire urbain. À cet effet, nous recommandons d'exiger que les limites de chacun des secteurs définis puissent entrer dans un cercle d'un rayon maximal de 1 kilomètre. Ce rayon se base sur la dimension recommandée pour une aire TOD (Transit Oriented Development)<sup>39</sup>. La cible de 25% de *milieu naturel* conservé est quant à elle celle recommandée pour les milieux urbains, périurbains et agricoles par l'Union internationale pour la *conservation* de la nature pour le contexte du Québec<sup>40</sup>.

## MODIFICATION AUX OGAT

Conséquemment, nos organismes recommandent conjointement les modifications suivantes aux nouvelles OGAT:

Dans l'Objectif 2.1 des OGAT, créer une nouvelle attente spécifique à la protection des milieux naturels situés à l'intérieur du périmètre urbain qui soit plus exigeante en matière de *conservation*.

Attente 2.1.X : Identifier les milieux naturels de proximité à l'intérieur des *PU* et les protéger.

À l'intérieur des *PU*, la MRC doit :

- ▶ Définir la limite des secteurs en s'assurant qu'ils puissent entrer dans un cercle d'un rayon maximal de 1 kilomètre.

- ▶ À l'égard de chacun des secteurs identifiés au point précédent, identifier ceux n'atteignant pas 25% de superficie conservée
- ▶ Identifier tous les milieux naturels de proximité ayant une superficie de 0,5 hectare et plus, qu'il soit en terrains publics ou privés
- ▶ À l'égard des milieux naturels identifiés qui sont situés dans les secteurs n'atteignant pas 25% de superficie conservée, prévoir des moyens de *conservation* pour les protéger.

Dans la démarche de monitoring de l'Orientation 2 des OGAT, ajouter l'indicateur et la cible suivante:

- ▶ Indicateur stratégique : Pourcentage de la superficie du territoire faisant l'objet de moyens de *conservation* pour chacun des secteurs au sein des *PU* des municipalités.
- ▶ Cible stratégique:
  - ▶ Atteindre 20% d'ici 2025.
  - ▶ Atteindre 25% d'ici 2030

Dans le glossaire des OGAT, ajouter la définition suivante:

- ▶ *Milieu naturel*:  
Milieu dans lequel l'environnement paysager, la biodiversité et les processus écologiques n'ont pas été altérés de manière permanente ni à long terme par les activités humaines, qui maintient sa capacité de se régénérer et où la présence humaine ne modifie pas le paysage de manière importante ni ne le domine.

Les milieux naturels incluent les milieux forestiers et les milieux humides, mais également les milieux ouverts comme les friches, même s'ils n'ont pas de couvert

<sup>38</sup> Organisation mondiale de la Santé. Urban green spaces and health : A review of evidence. Copenhagen, World Health Organization regional office for Europe. 206 p. (2017), <[https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/3376/90/FULL-REPORT-for-LLP.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/3376/90/FULL-REPORT-for-LLP.pdf)>.

<sup>39</sup> Communauté Métropolitaine de Montréal, Guide d'aménagement pour les aires TOD (Transit Oriented Development).

<sup>40</sup> UICN, CMAP, SNAP Québec, Corridor appalachien et WWF (2021). Étude des trois conditions globales pour la conservation de la nature et l'utilisation durable des ressources au Québec.

forestier. Tout *milieu naturel* situé dans un environnement urbain ou bâti est un *espace vert*, mais pas l'inverse.

Exemple : boisé, milieu humide, friche

#### Recommandation 4.2

### **Exiger que les municipalités contrôlent l'aménagement de leur territoire en s'assurant que chaque résidence soit à une distance de marche maximale de 300 mètres d'un espace vert à caractère naturel accessible**

Même si les *espaces verts*<sup>41</sup> ne sont pas nécessairement des *milieux naturels*<sup>42</sup>, ils offrent les mêmes bénéfices sur le plan de la santé mentale et physique des citoyen-ne-s. Pour cette raison, l'*Organisation mondiale de la Santé* (OMS) recommande que toute résidence soit située à une distance de marche maximale (sans barrière infranchissable) de 300 mètres<sup>43</sup> d'un *espace vert* ayant une superficie minimale de 0,5 hectare. Qui plus est, si les *espaces verts* sont aménagés de manière à maximiser leur couverture arborée ainsi que les zones laissées à l'état naturel cela permet d'augmenter encore davantage les bénéfices sur la santé des populations en plus de favoriser la restauration de la biodiversité. C'est pourquoi nous ajouterons au terme « *espace vert* » la notion de « à caractère naturel » dans cette recommandation. À cet effet, les méthodes d'aménagement des *espaces verts* maximisant la restauration de la biodiversité font l'objet de la section 4.3 de ce mémoire.

Pour en revenir à l'accessibilité aux *espaces verts*, nous saluons l'intégration, à l'attente 5.1.1 des OGAT, de l'exigence « D'assurer une répartition équitable sur le territoire des services

et des équipements favorables à de saines habitudes de vie (parcs et espaces verts, espaces publics, espaces récréatifs, etc.) ». La notion de répartition équitable demeure cependant subjective et omet toute référence à la notion de quantité suffisante. Plus encore, les *espaces verts* à caractère naturel ne peuvent être remplacés par n'importe quel type de services et équipements favorables à de saines habitudes de vie. Seuls ces milieux sont en effet à même d'offrir un réel accès à la nature, lequel procure des bienfaits uniques et essentiels aux populations.

Pour ces motifs, nous recommandons que l'accès aux *espaces verts* à caractère naturel soit l'objet d'une exigence spécifique et qu'on y associe une cible chiffrée. Cette cible devrait se baser sur les recommandations de l'OMS mentionnées précédemment.

## MODIFICATION AUX OGAT

Dans l'attente 5.1.1 des OGAT, ajouter l'exigence suivante:

La MRC doit :

- ▶ Identifier les secteurs dont les résidences ne bénéficient pas d'un accès à moins de 300 mètres à un *espace vert* à caractère naturel d'une superficie de 0,5 hectare ou plus (distance sans barrière infranchissable).
- ▶ Dans les secteurs identifiés, prévoir des moyens pour créer de nouveaux *espaces verts* à caractère naturel<sup>44</sup> accessibles au public ayant idéalement une surface de 0,5 hectare et plus.
- ▶ Prévoir des moyens pour que toute nouvelle résidence, y compris les projets de lotissement, sur son territoire bénéficie d'un

<sup>41</sup> Voir la définition du terme « *espace vert* » dans le glossaire du présent mémoire à la page 6

<sup>42</sup> Voir la définition du terme « *milieu naturel* » dans le glossaire du présent mémoire à la page 6

<sup>43</sup> Organisation mondiale de la Santé. *Urban green spaces and health : A review of evidence*. Copenhagen, World

Health Organization regional office for Europe. 206 p. (2017). [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/337690/FULL-REPORT-for-LLP.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/337690/FULL-REPORT-for-LLP.pdf)

<sup>44</sup> Voir la définition du terme « *espace vert* » dans le glossaire du présent mémoire à la page 6. Le terme « à caractère naturel » y est défini.

accès à moins de 300 mètres à un espace vert à caractère naturel d'une superficie de 0,5 hectare ou plus (distance sans barrière infranchissable).

Dans la démarche de monitoring de l'Orientation 5 des OGAT, ajouter l'indicateur suivant:

- ▶ Indicateur stratégique : Proportion des résidences sur le territoire étant situées à une distance de marche sans barrière infranchissable de 300 mètres et moins d'un espace vert ayant une surface de 0,5 hectare et plus.

Dans le glossaire des OGAT, ajouter les définitions suivantes:

- ▶ *Espace vert* :  
Fait référence à un espace à dominance végétale (pelouse, herbes, arbres), d'origine naturelle ou anthropique, situé dans un environnement urbain ou bâti.  
  
Exemples : parc, terrain de soccer ou de football en pelouse, boisé urbain, milieu humide urbain, friche urbaine

### Recommandation 4.3

## **Exiger que les municipalités mettent en application des méthodes d'aménagement des espaces verts et de verdissement qui maximisent et restaurent la biodiversité autant sur les terrains publics que privés**

Le verdissement et la présence d'*espaces verts*<sup>45</sup> au sein des municipalités sont primordiaux à la santé et à la sécurité des communautés. Toutefois, tel que mentionné à la section 4.2 de ce mémoire, ce ne sont pas tous les types d'aménagements verts qui maximisent la

restauration de la biodiversité et les services écosystémiques qu'on peut y retirer.

Tout d'abord, la diversification des espèces végétales est une notion essentielle à intégrer dans la planification des plantations qui composent le couvert forestier de nos municipalités. Elle permet de favoriser la biodiversité, mais aussi la résilience des aménagements. Prenons l'exemple de l'agrile du frêne qui a ravagé une grande partie du couvert forestier de plusieurs municipalités au Québec. La diversification des espèces permet de réduire les impacts de ce genre d'aléas écologiques. Pour ce faire, les municipalités doivent planter des espèces d'arbres faisant partie de différents groupes fonctionnels<sup>46</sup>.

La *gestion différenciée*<sup>47</sup> est également une méthode d'aménagement qui doit être mise en application par les municipalités autant sur les terrains privés que publics pour favoriser la restauration de la biodiversité. Ce concept implique de laisser certaines zones d'un terrain dans un état plus naturel et d'y réduire l'entretien. Il est par exemple possible d'envisager de ne tondre certaines zones d'un terrain qu'une fois par année, ou encore d'y laisser croître des îlots boisés, sans entretien, favorisant ainsi la biodiversité, mais également la réduction des coûts d'entretien.

Relativement au verdissement, nous accueillons favorablement l'attente 5.1.3 des OGAT, soit d'« Accroître le verdissement, améliorer la gestion des eaux pluviales dans les milieux bâtis et lutter contre les îlots de chaleur urbains ». Nous recommandons cependant d'y ajouter une exigence relative à la mise en application de méthodes d'aménagement des espaces verts et de verdissement qui maximisent et restaurent la biodiversité autant en terrains publics que privés.

<sup>45</sup> Voir la définition du terme « espace vert » dans le glossaire du présent mémoire à la page 6

<sup>46</sup> Paquette, A. et Cameron, E. L'approche fonctionnelle - Méthodologie et guide d'utilisation

<sup>47</sup> Voir la définition du terme « gestion différenciée » dans le glossaire du présent mémoire à la page 6

## MODIFICATION AUX OGAT

Dans l'Attente 5.1.3 des OGAT, ajouter l'exigence suivante :

La MRC doit :

- ▶ Exiger la mise en application de méthodes d'aménagement des espaces verts et de verdissement qui maximisent et restaurent la biodiversité autant en terrains publics que privés sur son territoire. Elle doit notamment :
  - ▶ Prévoir des moyens pour assurer la diversité fonctionnelle des espèces pour toute nouvelle plantation de végétaux (arbre, arbuste, herbacé) sur son territoire autant en terrain privé que public.
  - ▶ Exiger la mise en application de la *gestion différenciée* dans l'aménagement des terrains publics et favoriser sa mise en application en terrains privés. Cela en suivant cet ordre de priorité:
    1. Maximiser la superficie des zones laissées à l'état naturel (îlot boisé);
    2. Maximiser la superficie des zones où la fréquence de tonte est réduite;
    3. Définir les zones qui doivent être entretenues (pelouse tondue fréquemment et plate-bande).

Dans le glossaire des OGAT, ajouter la définition suivante:

- ▶ *Gestion différenciée* :  
Mode d'aménagement et de gestion des espaces verts qui consiste à réduire les interventions dans certaines zones, en tenant compte des besoins des plantes et de l'utilisation qui est faite de l'espace dans l'objectif de favoriser la biodiversité et indirectement réduire l'entretien. Par exemple, dans certaines zones, réduire volontairement la fréquence de tonte du gazon ou créer des zones boisées laissées dans un état naturel.

## Recommandation 5 :

# Encourager la conservation et la restauration des milieux naturels en zone agricole ainsi que toutes autres mesures de conservation efficaces

### Orientation gouvernementale visée par la recommandation : 3.

Il est sans conteste nécessaire d'assurer l'intégrité des zones agricoles et de limiter à des situations exceptionnelles les empiètements par la croissance urbaine. Que les terres soient cultivées ou non, cette protection doit toutefois s'harmoniser avec la conservation des milieux naturels si nous souhaitons atteindre les cibles de la COP15. Plusieurs agriculteur-trice-s sont aussi des acériculteur-trice-s ou des producteur-trice-s forestiers dont les activités contribuent déjà à la conservation des milieux forestiers. Ce sont cependant souvent ces mêmes milieux qui sont convoités pour un dézonage à des fins de développement résidentiel. Dans ce contexte, nous sommes d'avis que l'orientation 3 des OGAT devrait viser la protection du territoire agricole, sans compromettre la protection des milieux naturels.

D'ailleurs, compte tenu des bénéfices que procure la nature à l'agriculture (ex. pollinisation, contrôle de l'érosion, des inondations et des ravageurs), concilier la protection et la restauration des milieux naturels et le développement des activités agricoles n'est pas

contradictoire. Nous croyons que de concentrer les efforts de protection des terres agricoles sur les sols de meilleure qualité agronomique peut se révéler une occasion de laisser la nature se rétablir sur les sols non ou peu productifs et de restaurer les services écologiques perdus.

*La littérature scientifique recommande que jusqu'à 20 % du territoire agricole soit conservé naturel, pour pleinement bénéficier des services que procurent les milieux naturels<sup>48</sup>.*

Sur certains territoires, une transition vers des pratiques mieux adaptées au contexte des changements climatiques serait plus que souhaitable. Songeons entre autres aux plaines inondables où il peut y avoir de nets avantages à favoriser la pratique de cultures pérennes (pâturage et fourrage) plus adaptées à la mise en eau de plus en plus fréquente et prolongée de zones en culture annuelle sur sol nu (saison de croissance retardée et écourtée, pertes de production, de sols, de nutriments et de pesticides).

Enfin, la popularité croissante des programmes favorisant la mise en place de pratiques mieux adaptées au contexte actuel montre que le milieu agricole est de plus en plus enclin à participer à la lutte aux changements climatiques, au maintien et au développement de la connectivité écologique et à la conservation pourvu qu'on le soutienne.

En outre, les sommes récupérées<sup>49</sup> pour compenser les pertes encourues en cas d'autorisation de détruire des milieux humides et hydriques pourraient servir à restaurer ou à aménager des corridors écologiques et des habitats floristiques et fauniques en zone

<sup>48</sup> Rockström, J., Gupta, J., Qin, D. et al. Safe and just Earth system boundaries. *Nature* 619, 102–111 (2023), en ligne, <<https://doi.org/10.1038/s41586-023-06083-8>>.

<sup>49</sup> Fait référence au dernier rapport annuel de la Commissaire au développement durable au sujet de ce fonds (115 M\$) très peu utilisé (moins de 3%)



inondable et en bordure des cours d'eau de la zone agricole.

## MODIFICATION AUX OGAT

Nous proposons par conséquent de modifier les attentes liées à l'orientation 3 ainsi:

Ajouter une puce à l'attente 3.1.3 se lisant :

- ▶ « La MRC est invitée à encourager la *conservation* de milieux naturels et les aménagements favorables à la biodiversité ou à l'agroécologie en zone agricole de manière à préserver ou restaurer les services écologiques bénéfiques à l'agriculture et à minimiser l'impact de

certaines pratiques agricoles sur la qualité de l'eau.

Ajouter une puce à l'attente 3.2.1 invitant la MRC à :

- ▶ Mettre en œuvre les cibles du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal, notamment en réduisant de moitié au moins le risque global lié aux pesticides et aux produits chimiques hautement dangereux, y compris par la lutte intégrée contre les ravageurs (cible 7) et en favorisant une augmentation substantielle de l'application de pratiques respectueuses de la biodiversité, telles que l'intensification durable, l'agroécologie et d'autres approches innovantes (cible 10).