Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Consultations publiques

Projet de *Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale*

Commentaires
Présentés par Attention FragÎles

« Application en contexte insulaire de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et du *Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale* »









Îles-de-la-Madeleine, le 15 avril 2018

Attention Fragîles

Table des matières

MISE EN CONTEXTE **3**

PRESENTATION D'ATTENTION FRAGÎLES **4**

PROFIL BIOPHYSIQUE DE L'ARCHIPEL DES ÎLES-DE-LA-MADELEINE **5**

CARACTERE PARTICULIER DU TERRITOIRE DES ÎLES-DE-LA-MADELEINE **6**

APPLICATION EN CONTEXTE INSULAIRE DE LA LOI SUR LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT (LQE) ET DU REGLEMENT RELATIF A L'AUTORISATION MINISTERIELLE ET A LA DECLARATION DE CONFORMITE EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE (RAMDCME) **7**

Mise en contexte

La consultation publique en cours relative aux projets de règlements visant l'application de la nouvelle *Loi sur la qualité de l'Environnement* (LQE), nous semblait fort importante, compte tenu que ces règlements ont été élaborés dans le contexte d'une réforme majeure de la LQE, la plus importante des 40 dernières années. Nous saluons d'ailleurs la volonté du ministère de l'Environnement, du Développement durable et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) de mener cette importante modernisation de la LQE ainsi que l'ampleur du travail déployé pour la refonte de ces règlements.

Les commentaires que notre organisation, Attention FragÎles, souhaite transmettre aujourd'hui dans le cadre de ces consultations visent principalement le Projet de *Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale* (RAMDCME). Nous sommes persuadés que plusieurs groupes nationaux transmettront des commentaires visant à améliorer et à bonifier ce règlement et son application. À cet effet, nous avons déjà consulté les commentaires transmis le 9 avril 2018 au MDDELCC par le Centre québécois de droit de l'Environnement (CQDE), dont plusieurs nous semblent fort pertinents. Dans ce contexte, **nos propos, dans le cadre du document que nous déposons aujourd'hui, en tant qu'organisme œuvrant sur le territoire des Îles-de-la-Madeleine, concerneront donc principalement une préoccupation d'importance pour notre territoire, soit celle que de s'assurer que les projets règlements de la LQE, en particulier le RAMDCME, prennent bien en compte les particularités environnementales des milieux insulaires, comme celui des Îles-de-la-Madeleine, dans leur application.**

Présentation d'Attention FragÎles

Attention FragÎles oeuvre depuis 30 ans à la protection de l'environnement des Îles-de-la-Madeleine et travaille en collaboration avec l'ensemble des partenaires concernés par le développement durable de l'archipel. Il est le premier organisme en environnement créé aux Îles-de-la-Madeleine en 1988. Sa mission est de contribuer à la protection de l'environnement des Îles-de-la-Madeleine pour améliorer la qualité de la vie. Il a pour vision : « Prendre soin de l'environnement est une valeur ancrée au cœur de toute action ». Ses objectifs sont les suivants : favoriser le maintien de la biodiversité, soutenir le développement et la gestion durable du territoire, contribuer à atténuer les impacts des changements climatiques et veiller à préserver l'intégrité des milieux naturels, tout en agissant à titre d'organisme ressource en environnement pour les partenaires du milieu. L'organisme réalise à la fois des activités de concertation, d'éducation, de sensibilisation, de service-conseil, d'action et de veille en lien avec l'environnement et le développement durable du territoire des Îles-de-la-Madeleine.

Attention FragÎles a notamment coordonné une vaste démarche de planification et de concertation en environnement sur le territoire des Îles-de-la-Madeleine, en collaboration avec les membres du Groupe de référence en environnement à laquelle plus d'une trentaine d'organisations, provenant des secteurs économiques, sociaux, culturels et environnementaux ont participé. Cette démarche a mené à la réalisation du *Plan stratégique d'intervention en environnement (PSIE) pour le territoire des Îles-de-la-Madeleine*[1] qui visait à permettre aux acteurs locaux et régionaux d'ancrer leurs politiques et leurs travaux dans une vision cohérente, partagée et stratégique du territoire des Îles-de-la-Madeleine ainsi qu'à offrir un repère pour guider l'action sur le territoire.

De plus, Attention FragÎles est souvent appelé à conseiller différents partenaires sur divers dossiers environnementaux de l'archipel. Notre organisation est également interpellée par différentes organisations pour des conseils environnementaux dans de cadre de projets se déroulant sur le territoire des Îles-de-la-Madeleine ainsi que pour la réalisation de travaux de caractérisation environnementale ou d'inventaires fauniques et floristiques afin de documenter l'information nécessaire à certaines demandes d'autorisations environnementales. Ces travaux visent la plupart du temps à identifier les secteurs ou situations problématiques ou encore la présence d'espèces menacées ou vulnérables ainsi qu'à recommander des solutions pour améliorer les projets ou, au besoin, à collaborer à l'élaboration de plans de compensation.

[1] Attention FragÎles / Groupe de référence en environnement des Îles-de-la-Madeleine (2012). *Plan stratégique d'intervention en environnement pour le territoire des îles de la Madeleine* [en ligne] http://psie-tim.attentionfragiles.org

Profil biophysique de l'archipel des Îles-de-la-Madeleine[2]

L'archipel des Îles-de-la-Madeleine émerge dans le golfe du Saint-Laurent, à quelques centaines de kilomètres des provinces atlantiques et de la péninsule gaspésienne. Il comprend une quinzaine d'îles et d'îlots dont sept sont reliés par des cordons de sable, et huit sont habités.

Très original sur le territoire québécois, le milieu naturel de l'archipel est fortement influencé par le climat maritime et par la dynamique d'échange entre le Saint-Laurent et l'océan Atlantique. Les vagues et vents forts, les brouillards fréquents et la douceur du climat conditionnent de façon toute particulière la végétation des Îles, qui s'apparente davantage, avec ses forêts rabougries et ses écosystèmes dunaires, à celle des plaines côtières atlantiques. De longs champs dunaires érigés progressivement entre les îlots rocheux créent un environnement propice à une faune et une flore uniques au Québec. Ces milieux dunaires, en plus d'assurer le lien routier et la distribution de l'énergie entre les Îles, sont à l'origine de la formation de lagunes et de bassins peu profonds qui maintiennent des échanges avec la mer et permettent notamment le développement d'habitats très riches en biodiversité. Les zones urbanisées sont construites sur des noyaux rocheux de faible relief, constitués de deux couches géologiques principales surmontant des diapirs de sel. La couche supérieure est composée principalement de grès rouge et de grès gris-vert, reconnus pour leur friabilité.

Les milieux côtiers terrestres et marins, fortement exposés aux vents et vagues de tempêtes, sont très dynamiques, et en constante évolution. Dans le contexte du changement climatique, cette évolution apparaît de plus en plus rapide, ce qui prescrit un renforcement toujours plus grand de notre capacité à y faire face et s'y adapter.

Les milieux naturels et la biodiversité du territoire des Îles-de-la-Madeleine nous procurent différents services écosystémiques, tels que :

- **Services d'approvisionnement** : Plus faciles à reconnaître, les services d'approvisionnement correspondent aux biens prélevés par l'humain pour se nourrir, s'abriter, se vêtir, se soigner ou se divertir. Sur le territoire des Îles, on pense aux ressources de la mer et à celles de la terre qui ont permis la subsistance des générations avant nous et continuent de soutenir l'économie locale; à l'eau potable, au bois des forêts, à la pierre, au sable, au gravier, aux animaux chassés, aux plantes médicinales, aux petits fruits, à l'énergie potentielle du vent, de la biomasse et du soleil.
- **Services de régulation** : Ces services permettent de maintenir les conditions propices à la vie humaine : régulation du climat et des crues, purification de l'eau, traitement des déchets, pollinisation, régulation des ravageurs et des maladies. Ces services sont souvent fortement affectés par l'abus des services d'approvisionnement.
- **Services socioculturels** : Ces services procurent des bénéfices non matériels, esthétiques, éducatifs, culturels, spirituels et récréatifs (loisirs et écotourisme). Les éléments qui marquent l'identité des Madelinots sont ici, comme ceux qui attirent les touristes sur le territoire, telles la beauté des paysages, la qualité de l'eau et des plages, la richesse des fonds pour la plongée, la présence d'oiseaux rares, etc.
- **Services d'auto-entretien** : Ces services sont nécessaires à l'octroi de tous les autres services fournis par les écosystèmes. Ils concernent la constitution des sols, le développement du cycle nutritionnel, la production primaire, etc.

[2] Attention FragÎles / Groupe de référence en environnement des Îles-de-la-Madeleine (2012). *Plan stratégique d'intervention en environnement pour le territoire des îles de la Madeleine* [en ligne] http://psie-tim.attentionfragiles.org

Caractère particulier du territoire des Îles-de-la-Madeleine

Le caractère particulier du territoire des Îles-de-la-Madeleine a été reconnu en mai 2016 par le Gouvernement du Québec avec l'adoption du décret no. 354-2016[3] concernant la reconnaissance du statut particulier lié au caractère insulaire et aux contraintes structurelles. Ce décret prévoit que les ministères et organismes devront désormais prendre en considération les impacts de l'insularité dans leur planification pluriannuelle, adapter et moduler leurs interventions sur le territoire des Îles-de-la-Madeleine. Les travaux menés conjointement par le député des Îles-de-la-Madeleine, la Communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine ainsi que les partenaires locaux, et ayant conduit à ce décret, avaient permis de développer un argumentaire identifiant les principales caractéristiques, contraintes et enjeux insulaires de notre territoire, dont plusieurs concernaient son environnement naturel particulier et unique au Québec[4].

> *Comme tous les milieux insulaires, la fragilité de l'environnement physique et de la biodiversité, accentuée par la faible superficie de l'archipel madelinot pose un défi majeur en matière de gestion du territoire. Quand on sait que 40 à 50 % de cette superficie est propice à accueillir le déploiement de l'habitat sans compromettre un certain équilibre biophysique, on comprend que la moindre intervention humaine pose bien souvent un danger à l'intégrité de l'environnement naturel et de la biodiversité quand elle ne se heurte pas d'abord à une opposition populaire. Que ce soit sur le plan de la protection de la nappe phréatique, seule source d'eau potable, ou des milieux humides ou dunaires, de la gestion des déchets ou du traitement des eaux usées, de l'érosion des côtes, du maintien du couvert forestier, de la protection des paysages ou de la disponibilité des agrégats, les défis particuliers sont nombreux, commandant une grande vigilance et des investissements municipaux importants sur le plan des ressources techniques et financières. La protection de cet environnement naturel tant terrestre que marin ainsi que des paysages est d'autant plus impérative que nos deux principales industries [pêche et tourisme] dépendent étroitement de leur qualité pour en assurer la pérennité, qualité des eaux abritant les ressources halieutiques et qualité du milieu naturel constituant un des principaux éléments attractifs pour nos visiteurs[5].*

L'archipel des Îles-de-la-Madeleine est donc caractérisé par un contexte environnemental insulaire et maritime unique au Québec et les particularités de son territoire ont été reconnues autant par la Communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine que par le Gouvernement du Québec. **Ces particularités sont à notre avis importantes à prendre en compte dans le cadre de la nouvelle *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et de la réforme majeure de ses règlements, tel que le *Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale* (RAMDCME).**

---

[3] Gouvernement du Québec. (2016). Décret 354-2016, 4 mai 2016. *CONCERNANT la reconnaissance par le gouvernement du Québec du statut particulier lié au caractère insulaire et des contraintes structurelles de l'agglomération des Îles-de-la-Madeleine lors de la planification pluriannuelle effectuée dans le cadre de la stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=64864.pdf

[4] Député des Îles-de-la-Madeleine et Communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine. (2015). *Les Îles-de-la-Madeleine. Caractéristiques, contraintes et enjeux insulaires. Document argumentaire.* https://muniles.ca/wp-content/uploads/2015-04-argumentaire-insularit%C3%A9.pdf

[5] Idem., p.14

Application en contexte insulaire de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et du Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale (RAMDCME)

En tant qu'organisme œuvrant en environnement depuis 30 ans sur le territoire des Îles-de-la-Madeleine, Attention FragÎles s'est intéressé, dans le cadre de ces consultations publiques, principalement à l'application en contexte insulaire de la nouvelle LQE et en particulier du RAMDCME. Certaines des particularités de notre territoire insulaire doivent à notre avis être prises en compte dans le cadre de cet exercice de réforme des règlements visant l'application de la nouvelle LQE.

En effet, par le passé, certains aspects de la réglementation environnementale et de son application sur notre territoire avaient été identifiés par différentes organisations de l'archipel comme n'étant pas toujours adaptés aux particularités du contexte insulaire, notamment au caractère fragile et restreint du territoire, mais comportant l'exigence d'une importante conciliation des usages et d'une approche de gestion intégrée considérant l'environnement exceptionnel, la biodiversité fragile et l'interdépendance des milieux. C'est pourquoi nous sommes d'avis que dans le cadre du RAMDCME, le MDDELCC devrait s'assurer de tenir compte des particularités de l'environnement naturel des Îles-de-la-Madeleine et de l'application en contexte insulaire.

Un premier commentaire général que nous souhaitons formuler est à l'effet qu'alors que le MDDELCC, lors de l'annonce de la modernisation de la LQE, affirmait vouloir alléger et clarifier le traitement des demandes et des démarches d'autorisation, objectif fort pertinent, notre lecture et analyse du RAMDCME nous a laissé une perception plutôt différente de cet objectif. En effet, quoique la modulation du régime en fonction du risque environnemental soit intéressante et vise en effet à alléger le processus pour des projets à risque faible ou négligeable qui auparavant demandaient un processus plus long et plus lourd d'obtention d'autorisation environnementale, il peut tout de même être difficile de s'y retrouver. En effet, afin de déterminer les exigences applicables à une activité, il faut dans certains cas consulter plusieurs sections du règlement et l'application peut varier pour une même activité selon la localisation et les caractéristiques de l'intervention. Il alors peut être ardu pour des personnes non familières avec tout cet encadrement réglementaire de naviguer à travers tout cela et d'identifier clairement les actions à entreprendre et les autorisations nécessaires avant d'initier un projet. Ces préoccupations sont d'autant plus importantes dans un contexte insulaire comme le nôtre où les ressources disponibles pour soutenir les initiateurs de projets, les organisations et les citoyens dans la compréhension et l'application de la réglementation environnementale sont limitées. **Nous sommes donc d'avis que des outils simplifiés et accessibles devraient être mis à la disposition de tous, afin de faciliter la compréhension des démarches d'autorisation environnementale et de l'application de l'encadrement réglementaire.**

Un deuxième commentaire plus spécifique aux particularités de l'environnement insulaire concerne la prise en compte et l'adaptation du RAMDCME et de son l'application, aux milieux naturels particuliers de l'archipel, notamment les écosystèmes côtiers, les plages et les milieux dunaires, qu'on ne retrouve pas partout au Québec et qui représentent une proportion importante des milieux naturels de notre

territoire. En effet, dans le RAMDCME, pour toutes les interventions ciblant des milieux humides et hydriques, on nous réfère soit aux interventions réalisées « dans un étang, un marais, un marécage ou une tourbière » ou encore « dans les rives ou le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau ». Après échange avec la direction régionale du MDDELCC afin de comprendre l'application pour le territoire des Îles-de-la-Madeleine et ses écosystèmes côtiers, on nous a référé à la définition de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, qui stipule que sont des milieux humides et hydriques (article 46.0.2) :

> 1° **un lac, un cours d'eau, y compris l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent et les mers qui entourent le Québec**;
>
> 2° **les rives, le littoral et les plaines inondables des milieux visés au paragraphe 1°**, tels que définis par règlement du gouvernement;
>
> 3° un étang, un marais, un marécage et une tourbière[6].

Or, le caractère particulier du golfe du Saint-Laurent ainsi que des rives et du littoral de l'archipel des Îles-de-la-Madeleine peut rendre la compréhension de l'application réglementaire du RAMDCME difficile pour notre territoire, lorsque les interventions sont traitées comme « les rives ou le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau », sans distinctions ou dispositions particulières. Le principe pourrait sembler cohérent, mais lorsque l'on tente d'analyser l'implication pour diverses interventions réalisées dans les milieux côtiers et dunaires, représentant une proportion considérable du territoire des Îles-de-la-Madeleine, plusieurs éléments peuvent comporter des difficultés de compréhension ou d'interprétation.

Voici à cet effet, quelques-uns de ces passages tirés de la section IV de l'annexe III du RAMDCME :

27. Sont exemptées de l'application du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 22 de la Loi, les interventions suivantes, sauf celles qui sont réalisées dans un étang, un marais, un marécage ou une tourbière situés ailleurs que dans le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau :

> 1° **les travaux de construction ou de modification d'un ouvrage de stabilisation mécanique d'un talus réalisés dans la rive ou le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau**, sauf s'il y a un banc de gravier dans le littoral du lac ou du cours d'eau lorsque la longueur de l'ouvrage, une fois les travaux complétés, selon ce qui est le plus restrictif :
>
> *a)* est d'au plus 5 fois la largeur du lac ou du cours d'eau;
>
> *b)* est d'au plus 30 m;
>
> 2° **les travaux de construction ou de modification d'un ouvrage de stabilisation d'un talus au moyen de phytotechnologies réalisés dans la rive ou le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau**, lorsque la longueur de l'ouvrage, une fois les travaux complétés, est inférieure ou égale à 50 m;
>
> 3° les travaux de construction, d'entretien, de réparation ou de démolition d'une passerelle ou d'un pont permanent, lorsque l'ouvrage ne comporte pas de culée ni de pilier **dans le littoral d'un lac ou un cours d'eau**;

29. Sont exemptées de l'application du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 22 de la Loi, les interventions suivantes :

> 1° **les travaux de drainage réalisés dans la rive ou la plaine inondable d'un lac ou d'un cours d'eau** et à au moins 30 m d'un étang, d'un marais, d'un marécage ou d'une tourbière;
> […]

[6] Gouvernement du Québec (2017). *Projet de loi no. 132. Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques.* http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/milieux-humides/loi-va.pdf

7° **les travaux d'aménagement**, sans essouchage, pavage ni bétonnage, **d'une percée visuelle, d'un sentier ou d'un escalier donnant accès à un lac ou à un cours d'eau**, sauf dans les cas suivants :

a) la percée visuelle, le sentier ou l'escalier ont une largeur supérieure à 5 m;
b) l'aménagement fait en sorte qu'il y aura plus d'une percée visuelle, plus d'un sentier ou plus d'un escalier sur le lot où il est prévu;
c) lorsqu'il s'agit de l'aménagement d'un sentier, celui-ci est prévu **dans la rive d'un lac ou d'un cours d'eau dont la pente est supérieure à 30 %**;

[…]

10° **les travaux d'ensemencement ou de plantation d'herbacées, d'arbustes et d'arbres**, qui ne sont pas des espèces exotiques envahissantes, **servant à rétablir le couvert végétal permanent dans la rive ou la plaine inondable d'un lac ou d'un cours d'eau**;

Pour les exemples cités précédemment, certains passages, applicables pour les lacs et cours d'eau du territoire québécois, ne nous semblent pas complètement adaptés au contexte insulaire et à l'application pour les milieux côtiers, en particulier les milieux dunaires qui représentent environ le deux tiers des 225 km de littoral de l'archipel. C'est le cas notamment, lorsqu'il est question de « la rive ou le littoral d'un cours d'eau ou d'un lac », de « stabilisation d'un talus » ou encore de « pente supérieure à 30% ». Lors de nos échanges avec la direction régionale du MDDELCC, nous avons d'ailleurs tenté de clarifier l'application de certains de ces termes pour le territoire de l'archipel, sans obtenir de réponse claire sur tous les éléments. Par exemple, dans le cadre de travaux de restauration, de stabilisation ou de revégétalisation de milieux dunaires perturbés, visant à améliorer ces milieux naturels et à rétablir leur intégrité, doit-on interpréter que les dunes sont considérées dans le RAMDCME comme « talus d'un lac ou d'un cours d'eau » ? En plus de ces types de travaux, des difficultés d'interprétation peuvent également concerner les travaux d'aménagement et de mise en valeur des milieux naturels côtiers (ex. : aménagements de sentiers, passerelles, escaliers, rampes de mise à l'eau, etc.) visant à la fois à permettre l'accès du public au littoral pour la pratique de différentes activités récréatives et touristiques, tout en assurant la protection et la mise en valeur des milieux naturels de ces milieux naturels fragiles. Ces types d'interventions sont présentés à titre d'exemple et ne sont pas exhaustives.

Nous sommes donc d'avis qu'il importe que ces éléments soient clarifiés et que le RAMDCME tienne compte d'emblée des particularités des milieux naturels côtiers insulaires, notamment pour leur définition ainsi que dans l'application pour différents types d'interventions susceptibles de s'y dérouler. Notre expérience nous ayant permis de constater que les floues réglementaires ou les exigences réglementaires non adaptées au contexte insulaire rendent parfois la réalisation de certaines interventions dans ces milieux plus complexes à planifier et à réaliser pour les organisations de notre territoire, même lorsqu'il est question de travaux de restauration de milieux naturels dégradés visant à les améliorer ou à rétablir leur intégrité ou encore de mise en valeur de ces milieux naturels visant leur protection. De plus, dans le contexte où les ressources du MDDELCC pour réaliser l'application de la réglementation sur le territoire des Îles-de-la-Madeleine sont très limitées, **nous croyons que tous ont à gagner que l'encadrement réglementaire soit le plus clair possible pour tous et tienne d'emblée compte des particularités de notre contexte insulaire et de nos milieux naturels côtiers uniques et différents de ceux que l'on retrouve ailleurs sur le territoire québécois.**