



Position des OBV du Québec quant à la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques

Déposée à la Commission des transports
et de l'environnement, le 24 mars 2015

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 32, Loi modifiant la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique afin d'en prolonger l'application



Pour information

Antoine Verville
Directeur général adjoint

Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)
870, avenue de Salaberry, bureau 106, Québec (Québec) G1R 2T9
Téléphone : 418 800-1144, poste 9

Courriel : antoine.verville@robvq.qc.ca
Internet : www.robvq.qc.ca

Table des matières

Introduction	2
1. Présentation de l'organisme	3
1.1 Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec	3
1.2 Les organismes de bassins versants (OBV)	3
2. Objectifs de la loi	4
3. Principes fondamentaux	4
3.1 Aucune perte de milieux humides et hydriques d'intérêt	5
3.2 Aucune perte nette de milieux humides et hydriques	6
3.3 Séquence d'atténuation éviter-minimiser-compenser	7
3.4 Gains nets en milieux humides et hydriques	9
4. Mise en oeuvre de la loi	10
4.1 Comités de concertation et rôle des OBV	10
4.2 Acquisition de connaissances	11
4.3 Gestion des compensations	12
4.4 Sites de compensation	12
4.5 Base de données	12
4.6 Suivi des compensations	13
4.7 Principe de gestion intégrée de l'eau par bassin versant	13
4.8 Principe de considération des impacts cumulatifs	14
4.9 Principe de responsabilité partagée	14
4.10 Prise en considération de la valeur des biens et services écologiques	15
4.11 Revoir le processus d'autorisation	15
Conclusion	16



Introduction

Le présent document présente la position du Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) et des organismes de bassins versants (OBV) qu'il représente face au projet de loi n° 32, Loi modifiant la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique afin d'en prolonger l'application.

Le ROBVQ est inquiet des retombées du présent projet de loi visant à reporter de trois années supplémentaires l'adoption d'une Loi sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques. Reporter l'échéance équivaut à autoriser de nouveaux projets pendant encore trois ans et ainsi contribuer à de nouvelles pertes et perturbations de milieux humides sans compensation adéquate. Aussi, le ROBVQ est d'avis que l'échéance d'avril 2018 devrait être revue pour avril 2016. Les acteurs ont été consultés et mobilisés; des études réalisées par le Centre de la Science de la Biodiversité du Québec (CSBQ), à la demande du gouvernement, et ont donné lieu à plusieurs recommandations; un Forum sur les milieux humides a été tenu permettant ainsi de faire émerger un consensus entre les différents intervenants concernés et les actes du Forum, synthétisant les grandes idées qui en sont ressorties, ont été publiés et remis au gouvernement du Québec¹. Enfin, des travaux de rédaction d'un projet de loi ont été amorcés par les employés de la fonction publique. C'est pourquoi une année supplémentaire pour compléter les travaux amorcés nous semble un délai suffisant.

Les milieux humides et hydriques sont essentiels à un bon nombre d'espèces fauniques et floristiques et sont également indispensables à l'humain en raison des services qu'ils rendent gratuitement à nos collectivités. Conséquemment, nous prônons une reconnaissance sociale et légale que les milieux humides et hydriques, par leurs fonctions, contribuent à la santé et au bien-être de la population et constituent un élément incontournable de la diversité du patrimoine naturel, qu'il faut conserver.

À l'évidence, ces milieux ont fait l'objet de pertes historiques énormes, particulièrement dans le sud du Québec, et sont toujours sous l'effet de la pression qu'exerce le développement du territoire. Ces pertes ont des conséquences réelles et palpables qui représentent un coût économique indéniable pour la société. Devant ces constats, il importe d'arrêter les pertes supplémentaires de milieux humides et hydriques (en particulier les milieux d'intérêt), et de s'assurer de maintenir les fonctions de ces milieux au sein des bassins versants. Le mode de gestion actuel ne permet pas de juguler les pertes et il y a lieu d'apporter des correctifs à nos lois et règlements pour corriger cette situation².

C'est pourquoi le ROBVQ a travaillé en collaboration avec les OBV du Québec ainsi qu'avec ses partenaires à faire des propositions en matière de conservation et d'utilisation durable des milieux humides et hydriques. Ce présent document exprime donc les recommandations du ROBVQ et des OBV du Québec quant aux objectifs de la loi et quant aux principes fondamentaux devant s'y retrouver. Plusieurs recommandations visant à en faciliter l'application et la mise en oeuvre sont aussi proposées.

¹ Les Actes du Forum sont disponibles en ligne: https://www.robvq.qc.ca/public/documents/formations/forum_milieux_humides/actes.pdf

² Pour une Loi sur la conservation et la gestion durable des milieux humides et hydriques (2013), https://www.robvq.qc.ca/public/documents/robvq/positions/groupe_travail_milieux_humides.pdf

1. Présentation de l'organisme

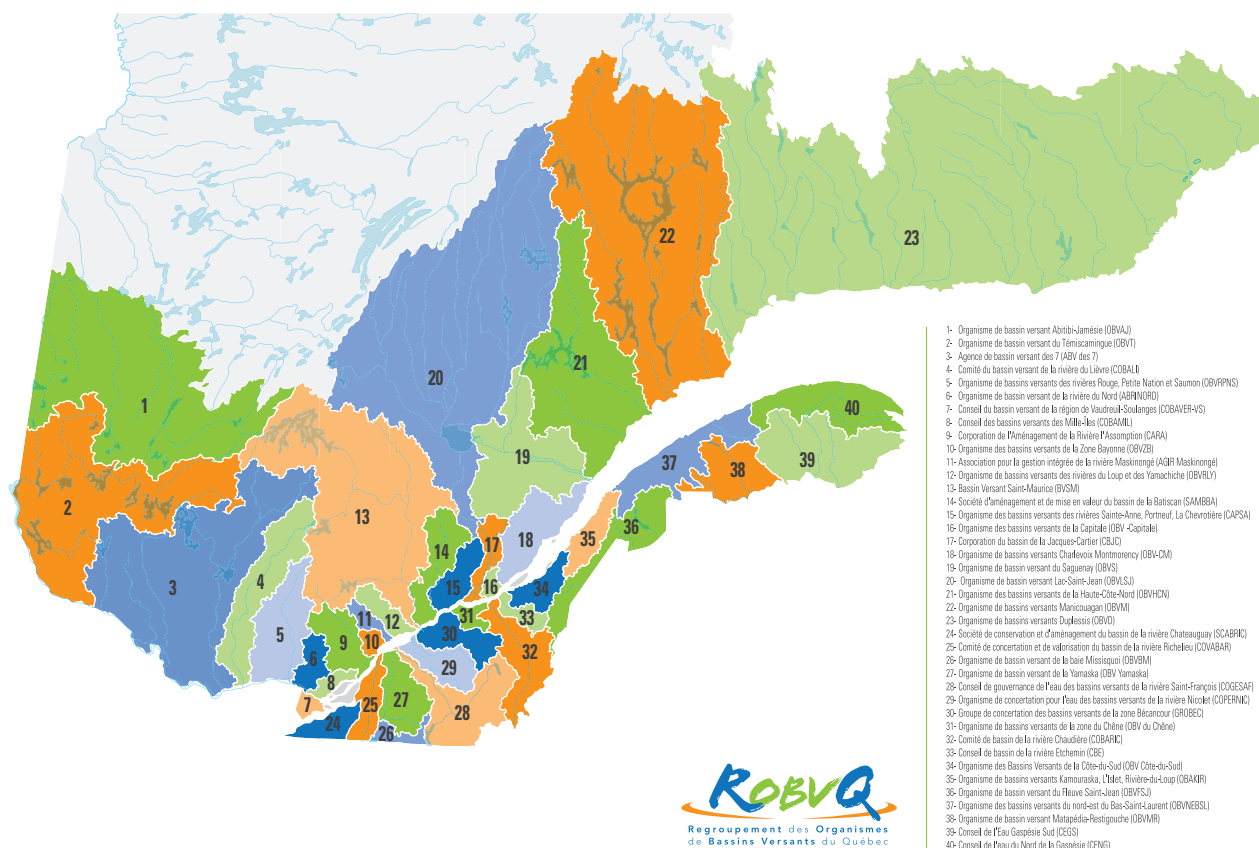
1.1 Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec

Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) compte comme membres les 40 organismes de bassins versants (OBV) agissant sur l'ensemble du territoire québécois méridional. Ceux-ci sont mandatés par la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection. En plus de représenter ses membres, le ROBVQ a pour mandat de promouvoir les grands principes de la gouvernance participative et la gestion intégrée et concertée de l'eau par bassin versant. Le ROBVQ est, dans le cadre de la réalisation de ce mandat, le partenaire privilégié du gouvernement du Québec.

1.2 Les organismes de bassins versants (OBV)

La mission dévolue aux OBV, en vertu de Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, est d'élaborer et de mettre à jour un plan directeur de l'eau (PDE) et d'en promouvoir et suivre la mise en oeuvre, en s'assurant d'une représentation équilibrée des utilisateurs et des divers milieux intéressés, dont le milieu gouvernemental, autochtone, municipal, économique, environnemental, agricole et communautaire. Il existe 40 OBV reconnus par le gouvernement du Québec et agissant sur l'ensemble du territoire québécois méridional (figure 1). Ces OBV regroupent plus de 800 acteurs de l'eau à l'échelle provinciale, en plus de travailler directement avec les citoyens de leur territoire.

Figure 1. 40 zones de gestion intégrée de l'eau par bassin versant



2. Objectifs de la loi

Le premier élément qui retient l'attention du ROBVQ et des OBV du Québec est celui des objectifs de la loi. Ces objectifs devraient permettre de doter le Québec des outils nécessaires à une conservation et une utilisation durable des milieux humides et hydriques.

Recommandation 1:

Le ROBVQ recommande que la loi permette de répondre aux cinq objectifs suivants:

- Définir de façon claire et opérationnelle ce que sont les milieux humides;
- Confirmer en toutes lettres le pouvoir du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MDDELCC) de refuser la délivrance d'un certificat d'autorisation;
- Maintenir la superficie, les fonctions et les biens et services écologiques des milieux humides et hydriques par une approche de saine gestion des bassins versants;
- Réaliser des gains en milieux humides afin de restaurer leurs fonctions et améliorer la qualité de l'environnement, notamment dans les territoires fortement dégradés;
- Assurer que toute mesure de compensation de milieux humides et hydriques soit dévolue à la conservation de milieux de même nature, principalement par leur restauration et leur création.

Le premier point au sujet des définitions revêt une importance particulière afin de faciliter l'application de la loi. À l'heure actuelle, l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) réfère à différents types de milieux humides, soit les marais, marécages, tourbières, étangs, lacs et cours d'eau, sans toutefois en donner une définition précise. Cette situation entraîne à l'heure actuelle un problème de divergence régionale dans l'application de la loi et l'analyse des dossiers d'autorisation.

Recommandation 2:

Afin de faciliter l'application légale de la loi, le ROBVQ recommande que les définitions de *milieu humide* et de *milieu hydrique* soient basées sur les composantes de sol et de végétation, de même que sur les indicateurs hydrologiques et qu'elles permettent d'éviter les débats juridiques quant à leur application.

3. Principes fondamentaux

En plus des cinq objectifs énoncés ci-avant, il importe que la Loi sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques permette l'application de quatre grands principes. D'abord, **aucune perte de milieux humides et hydriques d'intérêt** ne devrait être autorisée. Ensuite, le développement du territoire québécois ne devrait entraîner **aucune perte nette de milieux humides et hydriques**. Pour ce faire, la **séquence d'atténuation éviter-minimiser-compenser** devrait être appliquée en privilégiant l'évitement. En dernier lieu, la Loi devrait permettre de faire des **gains nets en milieux humides et hydriques**, particulièrement dans les zones où ces milieux sont hautement dégradés ou disparus.

3.1 Aucune perte de milieux humides et hydriques d'intérêt

Il est primordial d'assurer la protection et l'intégrité écologique des milieux humides et hydriques qui présentent un intérêt écologique ou social de premier ordre.

Recommandation 3:

Le ROBVQ recommande qu'aucun certificat d'autorisation ne soit délivré lorsqu'un projet affecte (perturbe ou détruit) un milieu humide ou hydrique d'intérêt.

La protection des milieux humides et hydriques d'intérêt implique d'identifier collectivement ces milieux d'intérêt à l'aide de critères prédéterminés et de les intégrer aux exercices de planification du territoire à l'échelle provinciale, régionale et municipale, afin d'assurer leur protection. Les OBV du Québec sont d'avis que l'identification des milieux humides et hydriques d'intérêt devrait être le résultat d'un processus de concertation regroupant les différents intervenants régionaux faisant place aux particularités régionales et considérant les fonctions hydrologiques et écologiques des milieux ainsi que leur importance à l'échelle du bassin versant. Puisque ce processus peut être long, il est suggéré que soient établis des mécanismes transitoires afin de protéger les milieux d'intérêt pendant le processus d'identification et d'évaluation des milieux.

Les organismes de bassins versants possèdent plusieurs années d'expérience en matière de concertation sur les enjeux de l'eau et d'élaboration et de suivi de la mise en oeuvre de plans directeurs de l'eau. Ils constituent donc des organismes privilégiés pour assurer ce processus de concertation avec les acteurs du milieu pour l'identification des milieux d'intérêt et sont en mesure de faciliter la mise en oeuvre d'un tel processus dans toutes les régions du Québec méridional.

Par ailleurs, des critères d'évaluation des milieux humides et hydriques devront être établis.

Recommandation 4:

Le ROBVQ recommande que l'évaluation des milieux humides et hydriques d'intérêt prenne en compte des critères obligatoires afin d'assurer une compatibilité des processus à l'échelle provinciale.

Ces critères devraient notamment cibler les fonctions écologiques et hydrologiques des milieux, de même que leurs intérêts sociaux et paysagers. Les milieux humides ou hydriques dont les fonctions ne sont pas reproductibles ou restaurables devraient notamment être considérés comme milieux d'intérêt. La présence d'espèces menacées ou vulnérables, l'importance du milieu pour le contrôle des inondations ou le rôle de stockage des nutriments ne sont que quelques exemples de fonctions qui devraient être considérées.

Par ailleurs, l'espace de liberté ou de mobilité des cours d'eau doit être considéré dans la Loi afin d'en assurer la protection pour les fonctions qu'ils assurent en matière de biodiversité et de gestion des eaux sur un territoire. Ce concept est reconnu sous plusieurs législations, permettant d'assurer le maintien de l'intégrité écologique des cours d'eau et le caractère dynamique des écosystèmes, tout en réduisant les risques associés à l'érosion, à la submersion et aux inondations.

Recommandation 5:

Le ROBVQ recommande que la possibilité de reconnaître certains espaces de liberté des cours d'eau comme des milieux hydriques d'intérêt soit analysée par le MDDELCC, notamment en raison de leur rôle essentiel de contrôle des inondations, de corridors biologiques et de contrôle des apports en sédiments et nutriments.

Afin de mettre en oeuvre cette recommandation, les espaces de liberté des cours d'eau québécois devront préalablement être identifiés, cartographiés et caractérisés.

Par ailleurs, la possibilité que tous les milieux humides situés dans l'espace de liberté d'un cours d'eau soient déterminés comme milieux humides d'intérêt devrait être analysée. En absence d'un espace de liberté délimité, l'ensemble des milieux humides situés à l'intérieur d'une bande riveraine de largeur prédéterminée pourraient être considérés comme milieux humides d'intérêt.

3.2 Aucune perte nette de milieux humides et hydriques

Le second principe devant guider l'élaboration de la Loi sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques est celui d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques.

On estime qu'en 2008, quelque 45% des terres humides des basses-terres du Saint-Laurent auraient été détruites et que 65% des zones restantes seraient perturbées par des activités humaines (MDDEP, 2008)³. Il est donc indispensable de mettre fin à ces pertes afin d'assurer un maintien des services écologiques rendus par les milieux humides et hydriques.

Par ailleurs, «la procédure actuelle des demandes de CA est inadéquate pour gérer l'expansion des surfaces agricoles en milieux humides» (Pellerin et Poulin, 2013).

Le principe d'aucune perte nette assure que pour un territoire donné (préalablement défini en respectant la notion de bassin versant), il y ait un bilan neutre entre la perte de superficie et de fonctions d'un milieu détruit ou altéré et les bénéfices liés à la compensation de ce milieu.

Recommandation 6:

Le ROBVQ recommande que la Loi adoptée permette d'arrêter la perte nette de milieux humides au Québec en appliquant le principe d'aucune perte nette, prioritairement à l'échelle du bassin versant immédiat.

Le principe d'aucune perte nette sous-tend l'application de la séquence d'atténuation éviter-minimiser-compenser.

³ L'annexe 6 de l'Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable (Pellerin et Poulin 2013) précise les types et superficies des perturbations en milieux humides selon l'analyse de photographies aériennes. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/rives/Analyse-situation-milieux-humides-recommandations.pdf>

3.3 Séquence d'atténuation éviter-minimiser-compenser

Le ROBVQ est d'avis que la séquence d'atténuation éviter-minimiser-compenser doit être appliquée de façon assidue afin d'assurer l'atteinte du second principe (aucune perte nette de milieux humides et hydriques).

Cette séquence, jusqu'à présent appliquée en vertu d'une directive interne du MDDELCC, n'a pourtant pas permis d'éviter les pertes nettes de milieux humides en raison de ses modalités d'application. Cette directive permet au mieux de conserver 50% des superficies en milieux humides en conservant un milieu existant lorsqu'un autre est détruit. Par ailleurs, des compensations ont parfois été autorisées dans des milieux autres qu'humides, tel que dans des boisés. Le processus actuel de compensation ne prévoit pas de base de données identifiant les milieux humides et hydriques issus de la compensation. Cette situation a entraîné par le passé des phénomènes de double compensation, de même que la perte de milieux humides ayant été utilisés à titre de compensation.

De plus, il existe actuellement des inégalités dans l'application des réglementations en vigueur puisqu'elles sont basées sur la divulgation volontaire de la présence de milieux humides par les promoteurs. Des ressources suffisantes pour le suivi de l'application seront indispensables pour assurer l'atteinte des objectifs et l'esprit de la loi.

Afin d'assurer une application efficace de la séquence il importe d'abord d'insister sur le caractère hiérarchique de cette séquence, à savoir qu'une primauté absolue soit conférée à l'évitement. Il faut donc évaluer l'option d'évitement d'abord et envisager la minimisation seulement si l'on détermine avec rigueur qu'il n'est pas possible d'éviter. À cet effet, des mesures incitatives peuvent être envisagées.

Recommandation 7:

Le ROBVQ recommande que des pénalités dissuasives en paiement pour les services écologiques et hydrologiques perdus soient établies et que les sommes recueillies soient versées à un fonds dédié à la conservation des milieux humides.

Recommandation 8:

Le ROBVQ recommande que des incitatifs financiers destinés aux municipalités et aux propriétaires fonciers pour encourager la conservation des milieux humides et hydriques soient prévus.

Ainsi, les sommes recueillies par le paiement des pénalités pourraient permettre de compenser les propriétaires fonciers pour leur perte de rendement liée à la protection d'une zone humide ou hydrique sur leur propriété.

Les impacts négatifs inévitables qui demeurent après l'étape de minimisation doivent être ensuite compensés en s'assurant que la nature des compensations permette de maintenir les superficies et les fonctions des milieux humides et hydriques pour le territoire donné.

Par conséquent, ces mesures de compensation doivent principalement consister en la restauration et la création de milieux humides et hydriques et ne doivent en aucun cas être

utilisées afin de pallier aux obligations des promoteurs quant à la nature du projet et à ses exigences techniques. Par exemple, des bassins de rétention servant à recueillir l'excédent d'eau de ruissellement engendrée par un projet ne devraient pas être admissibles comme mesures de compensation.

De plus, la Loi devrait prévoir des ratios de compensation s'appliquant à la conservation de milieux humides et hydriques uniquement, en plus de revêtir un caractère dissuasif.

Recommandation 9:

Le ROBVQ recommande que l'examen du bon respect du triptyque «éviter, minimiser, compenser» prenne en compte l'avis de plusieurs organismes reconnus de par leur qualité d'expert dans leur domaine afin d'obtenir toutes les ressources et les informations suffisantes pour examiner efficacement et objectivement les dossiers de compensation et de restauration.

Ces avis pourront dès lors porter sur le site choisi, la méthode d'évaluation du milieu humide ou hydrique détruit (inventaires de la faune, de la flore, des fonctions, etc.) et la compensation choisie.

Si l'évitement ne pouvait être retenu et qu'un milieu humide ou hydrique devait être détruit ou perturbé, il importerait alors que les mécanismes de compensation soient clairement définis, afin de faciliter à la fois le travail des analystes et celui des promoteurs. Un cadre légal est indispensable pour la bonne mise en oeuvre des mesures compensatoires et a fortiori pour les imposer. Il doit être associé à un cadre institutionnel affichant clairement la responsabilité de chaque acteur impliqué dans la conception, la mise en place et le contrôle des mesures compensatoires.

Trois principaux modes de compensation peuvent être envisagés. D'abord, le promoteur peut être responsable de réaliser la compensation. Ensuite, la responsabilité de compensation peut être dévolue à un organisme reconnu, aux frais du promoteur (*in lieu*). La troisième option consiste en la mise sur pied d'une banque de compensation.

Alors que la prise en charge par les promoteurs permet d'exiger un réinvestissement si le succès écologique de la compensation n'est pas atteint, l'option d'une banque de compensation permet pour sa part d'assurer un niveau de qualité stable des projets et en simplifie le suivi.

Recommandation 10:

Le ROBVQ recommande que les mécanismes de compensation retenus permettent en priorité de maintenir les fonctions écologiques et hydrologiques des milieux détruits et perturbés.

Recommandation 11:

Le ROBVQ recommande que les compensations soient réalisées dans un milieu similaire et à proximité (idéalement dans le même bassin versant immédiat).

Recommandation 12:

Le ROBVQ recommande que les compensations réalisées visent la restauration, la réhabilitation et la création de milieux humides et hydriques.

Dans certaines circonstances particulières et suite à une analyse rigoureuse, la protection de milieux humides existants, associée à des actions de restauration, réhabilitation et création pourrait être considérée.

En outre, puisqu'il est difficile de bien quantifier et définir toutes les fonctions hydrologiques et écologiques des milieux humides et hydriques, le ROBVQ est d'avis qu'un système de ratios de compensations (en superficie) permettrait d'appliquer le principe de précaution établi dans la Loi sur le développement durable et d'éviter un flou dans l'application de la loi.

Recommandation 13:

Le ROBVQ recommande qu'un système de ratio dissuasif soit mis en place afin de favoriser l'évitement et la minimisation.

Ce ratio devra prévoir un minimum de 1:2 pour s'assurer qu'il n'y ait pas de perte nette et pourra aller, à titre d'exemple, jusqu'à 1:10 en fonction de barèmes établis et basés sur les fonctions écologiques et hydrologiques du milieu. Ces ratios devraient tenir compte du type de compensation réalisée (restauration, réhabilitation ou création). Quant à elles, les fonctions devront correspondre exactement à celles perdues. Des exemples de ratios de compensation minimaux de 1:2 et 1:3 ont été implantés dans les provinces atlantiques du Canada (Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Nouvelle-Écosse). Des exemples de systèmes de ratios allant de 1:2 à 1:15 ont aussi été implantés dans certains états américains tels que la Virginie.

Si la compensation était réalisée dans une autre région (ou un autre bassin versant), entraînant ainsi une perte de fonction localement, le ratio de compensation devrait alors être plus élevé.

Par ailleurs, afin d'appliquer ce ratio de compensation, il importe que les données sur les fonctions écologiques et hydrologiques du milieu ciblé aient été recueillies.

Recommandation 14:

Le ROBVQ recommande qu'aucun certificat d'autorisation ne soit émis pour un milieu tant qu'une caractérisation initiale du milieu, comprenant l'identification des fonctions écologiques et hydrologiques, n'aura pas été réalisée par un professionnel qualifié et certifié.

À ce titre, un guide de caractérisation de même qu'une certification d'évaluateurs pourraient être mis en place.

3.4 Gains nets en milieux humides et hydriques

Le dernier principe devant guider l'élaboration de la Loi sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques est celui de "gain net". Il est impératif de reconnaître que les pertes massives des milieux humides dans la vallée du Saint-Laurent et ailleurs ont indéniablement des répercussions importantes, autant sur l'état de nos cours d'eau qu'en matière d'habitat. Pour assurer la durabilité du territoire, il est nécessaire de pallier les pertes historiques en effectuant des gains de milieux humides et hydriques, notamment dans les territoires dégradés.

Afin d'atteindre des gains nets en milieux humides et hydriques, il importe d'abord d'identifier les sites potentiels pour la restauration, la réhabilitation et la création des milieux humides et hydriques en vue de la mise en place de banques de compensation et en addition de la protection des sites existants.

Recommandation 15:

Le ROBVQ recommande qu'un programme gouvernemental pour la création, la réhabilitation et la restauration des milieux humides par des propriétaires privés, applicable prioritairement dans les territoires où il y a un déficit de milieux humides soit mis sur pied par le gouvernement du Québec.

Les milieux agricoles et forestiers seront sans doute ciblés pour les projets de restauration, de réhabilitation et de création de milieux humides et hydriques. Il sera donc indispensable de prévoir des compensations aux propriétaires des terrains ciblés.

Il pourrait par ailleurs être considéré d'arrimer les travaux de restauration, de réhabilitation et de création de milieux humides et hydriques aux travaux d'entretien des cours d'eau réalisés par les MRC.

Finalement, le ROBVQ est d'avis que les activités de drainage de terres en friches devraient être évitées et faire l'objet d'un processus d'autorisation afin de réduire les pertes et favoriser les gains en milieux humides.

4. Mise en oeuvre de la loi

Le ROBVQ est conscient que les modalités de mise en oeuvre de la Loi sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques ne seront pas détaillées directement dans la loi, mais plutôt dans des règlements, stratégies et directives. Toutefois, afin d'en assurer le succès, il importe que ces mécanismes de mise en oeuvre soient fonctionnels et efficaces. C'est pourquoi cette section présente certaines attentes en la matière.

La loi proposée viendra modifier la Loi sur la qualité de l'environnement et la Loi sur la conservation du patrimoine naturel. Il sera alors indispensable que les règlements d'application de ces dernières soient modifiés en conséquence.

4.1 Comités de concertation et rôle des OBV

Tout d'abord, afin de faciliter la mise en oeuvre de la Loi, le ROBVQ est d'avis qu'un exercice de concertation régionale des différents intervenants impliqués dans la conservation et l'utilisation des milieux humides et hydriques sera nécessaire.

Recommandation 16:

Afin d'assurer une mise en oeuvre efficace de la Loi, le ROBVQ recommande la mise en place d'un comité de concertation dédié à la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques pour chacune des 40 zones de gestion intégrée de l'eau.

Ces comités seraient composés des intervenants municipaux et gouvernementaux impliqués dans la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques. Des organismes disposant d'une expertise particulière, tels que Canards Illimités Canada (CIC), pourraient aussi faire partie de ces comités. Leur rôle en serait principalement un de concertation et de conseil. Les pouvoirs d'intervention et de planification territoriale relevant plutôt des municipalités locales et régionales de comtés. Les organismes de bassins versants agissent officiellement à titre de tables de concertation sur l'eau à l'échelle de ces zones de gestion intégrée de l'eau depuis 2009 et constitueraient de bons partenaires pour assurer la coordination de ces comités.

Recommandation 17:

Le ROBVQ recommande que les comités de concertation mis en place pour chaque zone de gestion intégrée aient pour mandat de coordonner les actions suivantes:

- Acquisition de connaissances et cartographie des milieux humides et hydriques (ex. espace de liberté des cours d'eau) du territoire;
- Identification des milieux humides et hydriques d'intérêt;
- Identification des sites potentiels de création, de restauration et de réhabilitation de milieux humides et hydriques;
- Coordination d'un programme de création, restauration, réhabilitation et mise en valeur (dans le cadre ou non d'un projet de compensation) de milieux humides et hydriques à l'échelle du bassin versant;

Par ailleurs, ces comités pourraient participer aux initiatives suivantes, dont la coordination relèverait de l'échelle provinciale:

- Création et gestion de banques de compensation;
- Suivi des projets de compensation;
- Suivi des pertes et des gains en milieux humides et hydriques;
- Suivi des projets de mise en valeur et du respect des objectifs de conservation.

En outre, des mandats supplémentaires pourraient être dévolus à ces comités. Ils pourraient notamment émettre un avis complémentaire au certificat d'autorisation sur le respect de la séquence d'atténuation éviter-minimiser-compenser et sur la prise en compte des impacts cumulatifs à l'échelle du bassin versant.

Recommandation 18: Le ROBVQ recommande que des ressources financières soient prévues pour assurer la coordination de ces comités de concertation.

À cet effet, la valeur exigée pour les compensations devrait prévoir le financement adéquat de ces comités, la caractérisation initiale du milieu visé et l'entretien et la pérennité des ouvrages, en plus des actions de compensation elles-mêmes.

4.2 Acquisition de connaissances

Quelques régions du Québec disposent déjà d'une cartographie détaillée des milieux humides de leur territoire grâce au travail colossal effectué par Canards Illimités Canada et ses partenaires au cours de dernières années. Toutefois, l'état des connaissances est variable selon les régions.

Recommandation 19:

Le ROBVQ recommande que soit prévu en complément à la Loi, un programme d'acquisition de connaissances afin de:

- Compléter une cartographie détaillée des milieux humides et hydriques comprenant une validation terrain, particulièrement dans les zones de développement;
- Caractériser les milieux humides et hydriques pour leurs fonctions;
- Déterminer des critères et identifier les milieux humides et hydriques d'intérêts.

À cet effet, le ROBVQ est d'avis que le savoir-faire et la méthodologie de Canards Illimités Canada sur les analyses spatiales préalables aux inventaires de terrain devrait être utilisés pour tous les futurs inventaires.

Les organismes de bassins ont déjà démontré dans plusieurs régions qu'ils peuvent jouer un rôle de premier plan dans la mobilisation des acteurs et les travaux de validation terrain de la cartographie réalisée. À titre d'exemple, Abrinord et Canards Illimités Canada ont collaboré à la mobilisation et la coordination de 16 partenaires, dont 4 MRC et 7 municipalités, pour la réalisation d'un projet de cartographie détaillée des milieux humides de leur zone de gestion intégrée de l'eau.

4.3 Gestion des compensations

Un autre point fondamental pour la mise en oeuvre de la Loi concerne la gestion des compensations, tant du point de vue de l'identification des sites de compensation ou de la gestion de banques de compensation que de celui du suivi des projets de compensation.

4.4 Sites de compensation

Le ROBVQ est d'avis que le mode actuel de gestion des compensations, basé sur la conservation d'un milieu humide existant, ne permet pas d'atteindre le principe d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques.

Recommandation 20:

Le ROBVQ recommande que les compensations soient effectuées uniquement par de la restauration, réhabilitation ou création de milieux humides afin d'assurer l'atteinte du principe d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques.

4.5 Base de données

Afin de faciliter ce processus de compensation, une base de données présentant les sites potentiels de protection, de création, de restauration et réhabilitation de milieux humides et hydriques devrait être constituée. Les organismes de bassins versant pourraient contribuer à alimenter cette banque, sur la base de leurs plans directeurs de l'eau et de la cartographie détaillée des milieux humides qui aura été complétée, tel que recommandé précédemment.

Cette base de données permettrait d'alimenter un système de banque de compensation régissant à la fois les sites de compensation, les ratios et les coûts des compensations, le suivi



**Présentation du ROBVOQ à la
Commission des transports et de
l'environnement sur le Projet de
Loi 32 sur les mesures de
compensation des projets affectant
un milieu humide ou hydrique**

24 mars 2015

Jean-Paul Raïche, premier vice-président
Antoine Verville, directeur général adjoint



1. Monsieur le président, mesdames, messieurs les élus, merci de nous recevoir dans le cadre de cette commission sur le projet de Loi 32.
2. Les organismes de bassins versants et le ROBVQ sont les partenaires privilégiés du gouvernement du Québec pour l'implantation de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. En vertu de la Loi affirmant le caractère collectif de ressources en eau et visant à renforcer leur protection, ils élaborent et assurent le suivi de la mise en oeuvre de plans directeurs de l'eau, en collaboration avec les acteurs des secteurs économique, municipal, gouvernemental, des Premières Nations et communautaire.
3. La conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques est un sujet qui préoccupe l'ensemble des 40 organismes de bassins versants et qui apparaît d'ailleurs dans la majorité des plans directeurs de l'eau.
4. Environnement Canada, dans sa publication « Quand l'habitat est-il suffisant » affirme que 10 % des milieux humides de chaque bassin hydrographique majeur devraient ou encore 40 % de la couverture historique des milieux humides du bassin hydrographique devraient être protégés et revalorisés. Pourtant, plusieurs bassins québécois comptent à ce jour moins de 2% de superficie en milieux humides. Cette situation est préoccupante puisqu'en plus de toutes leurs fonctions écosystémiques, les milieux humides ont aussi une valeur au niveau hydrologique. Recharge des nappes phréatiques, filtration des sédiments, contrôle des inondations et atténuation des périodes de sécheresse, etc. Ces fonctions sont indispensables et ont une valeur réelle.
5. Pour les organismes de bassins versants, il importe donc de connaître les milieux humides, de les conserver et d'en faire une utilisation durable.
6. Face à cet enjeu de taille, le ROBVQ a travaillé avec ses membres et partenaires à faire des propositions en matière de conservation et d'utilisation durable des milieux humides. Nous avons tenu un Forum sur les milieux humides en décembre dernier pour entendre les acteurs des différents secteurs d'activité et tous ont affirmé être en faveur de l'adoption d'une loi venant clarifier le processus d'autorisation et permettant de conserver les fonctions des milieux humides pour les générations futures.
7. Ainsi, le ROBVQ s'inquiète du présent projet de loi qui vise à reporter d'encore 3 ans l'adoption d'une Loi essentielle pour la conservation et l'utilisation durable des milieux humides, des écosystèmes pourtant indispensables à notre société. Pour le ROBVQ, le report de cette échéance permettra d'autoriser de nouveaux projets pendant encore 3 ans et ainsi de contribuer aux pertes et perturbations de milieux humides sans compensation adéquate. Nous sommes donc d'avis que la date d'échéance d'avril 2018 devrait être revue pour avril 2016. Une année supplémentaire pour compléter les travaux amorcés est à notre avis suffisante. Les acteurs ont été consultés et mobilisés, 2 rapports ont été commandés par le gouvernement du Québec et réalisés par le CSBQ, un Forum sur les milieux

humides a été tenu pour amorcer un dialogue intersectoriel et des actes présentant les grandes idées qui y en sont ressorties ont été publiés et remis au gouvernement du Québec. Enfin, des travaux de rédaction d'un projet de loi ont été amorcés par les employés de la fonction publique. C'est pourquoi, je le rappelle, un délai supplémentaire de 3 ans nous semble beaucoup trop long.

8. Ceci étant dit, nous sommes d'avis que le report de la date d'échéance ne devrait pas être une raison pour repousser l'adoption de bonnes pratiques en matière d'autorisation et d'utilisation durable des milieux humides. Des actions peuvent être entreprises dès maintenant par l'état québécois et les acteurs de l'eau, et ce en vertu de la Loi sur les mesures de compensation et de la LQE.
9. Voici donc les principaux travaux qui devraient, selon nous, être amorcés dès aujourd'hui afin que la loi puisse être pleinement et rapidement effective lors de son adoption.
 - 9.1. D'abord, il faut uniformiser le processus d'autorisation entre les différentes régions. Les promoteurs de projets sont actuellement dans l'incapacité de savoir quelle durée prendra le processus d'autorisation et quelles seront les conditions exigées puisque cela varie d'une région à l'autre. Nous proposons donc une uniformisation de ce processus pour en assurer l'efficacité pour la conservation des milieux et la prévisibilité pour les promoteurs. Certains outils existent déjà en la matière, dont le guide d'identification et de délimitation des milieux humides du Québec méridional.
 - 9.2. Ensuite, nous proposons d'amorcer dès maintenant les travaux pour mettre sur pied une banque de compensation permettant de réaliser des compensations efficaces et faisant l'objet d'un suivi d'efficacité.
 - 9.3. Notre troisième proposition est de mandater Canards Illimités Canada pour compléter la cartographie détaillée des milieux humides en collaboration avec les acteurs régionaux, dont les instances municipales et les organismes de bassins versants. Les informations de la cartographie détaillée sont nécessaires à la prise de décision en matière de conservation et d'utilisation durable des milieux humides.
 - 9.4. Ensuite, nous proposons de mettre en place des comités de concertation régionaux ayant pour mandat d'identifier les meilleurs lieux de compensation, de même que des sites potentiels de restauration et de création de milieux humides.
10. En outre, le rapport du CSBQ réalisé par Stéphanie Pellerin et Monique Poulin mentionnait que les activités agricoles et forestières sont presque absentes des CA analysés, deux secteurs d'activité pourtant assujettis au deuxième alinéa de l'article 22 de la L.Q.E. Ces deux secteurs d'activité se sont donc révélés être les deux sources les plus importantes de perturbations de milieux humides selon l'analyse cartographique des perturbations, totalisant 69,7% de ces perturbations pour la

période étudiée. Cette situation nous semble préoccupante et il importe d'y remédier sans attendre une nouvelle loi. Nous proposons d'abord de clarifier le processus d'autorisation pour les intervenants de ces deux secteurs, puis d'augmenter les contrôles et vérifications sur le terrain. L'idée de proposer des bonnes pratiques imposables à certains secteurs d'activité (comme le secteur forestier) lorsqu'ils interviennent en milieux humides a été soulevée lors de nos différents exercices de concertation, et ce afin de simplifier les processus d'autorisation et d'augmenter les résultats sur la conservation des milieux humides.

11. Nous tenons par ailleurs à rappeler certains principes qui, selon nous, devraient guider toutes les actions en matière de conservation, d'utilisation ou d'autorisation en milieux humides.

11.1. Le premier principe: aucune perte de milieux humides d'intérêt. Ce principe nécessite l'identification de milieux humides d'intérêt par les intervenants du territoire, avec une méthodologie fiable et uniforme, considérant notamment les valeurs écologiques, sociales, paysagères et hydrologiques. Ces travaux d'identification peuvent être amorcés dès maintenant, sans attendre la date d'échéance de 2018.

11.2. Le deuxième principe: Aucune perte nette de milieux humides. Ce principe suppose que la séquence d'atténuation soit appliquée adéquatement et uniformément à l'échelle de la province. D'abord, on évite les projets en milieux humides. S'ils sont indispensables, on atténue leur impact. Finalement, on compense les pertes et perturbations par la restauration ou la création de milieux. Les compensations par la conservation de milieux existants mènent encore à une perte de 50% des milieux existants à ce jour. Cette situation devrait être rectifiée dès maintenant, et ce sans attendre la loi sur les milieux humides ou la réforme de la LQE puisque le ministre est déjà en mesure d'exiger compensation en vertu de la présente loi sur les mesures de compensation.

11.3. Gains nets: Certains bassins ou régions sont en déficit flagrant de milieux humides. Nous pouvons penser à certains secteurs de la Montérégie, tel que ce fut démontré lors du forum sur les milieux humides en Montérégie Est il y a quelques semaines. Il faut, dans ces bassins, créer ou restaurer des milieux et ainsi rétablir les fonctions écologiques et hydrologiques. Pour ce faire, nous proposons la mise en place d'un fonds de restauration. Nous croyons aussi que des dédommagements aux propriétaires, notamment en milieu agricole et forestier, devront être envisagés et que les travaux à cet effet devraient être amorcés dès maintenant.

12. Je termine en mentionnant que toutes les actions proposées aujourd'hui ne pourront être réalisées sans le support de tous les intervenants régionaux. Nous proposons donc que des comités de concertation spécifiques aux enjeux des milieux humides soient mis en place à l'échelle des zones de gestion intégrée de l'eau. Ces comités de concertation pourraient appuyer le gouvernement du Québec dans l'élaboration

de la Loi sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et permettre une application plus facile et efficace dès son adoption. Ils auraient pour mandat de coordonner l'acquisition de connaissances et la cartographie des milieux humides et hydriques, l'identification des milieux humides et hydriques d'intérêt, l'identification des sites potentiels de création et de restauration de milieux humides et hydriques et la mise en oeuvre d'un programme de création, restauration, réhabilitation et mise en valeur de milieux humides à l'échelle du bassin versant.

Par ailleurs, ces comités pourraient aussi participer à certaines initiatives dont la coordination relèverait de l'échelle provinciale. Par exemple: la création et la gestion de banques de compensation; le suivi des projets de compensation; le suivi des pertes et des gains en milieux humides et hydriques ou le suivi des projets de mise en valeur et du respect des objectifs de conservation initiaux.

13. Forts de leurs nombreuses années d'expérience en matière de concertation des acteurs de l'eau, les OBV du Québec sont évidemment prêts à collaborer avec le gouvernement du Québec pour réaliser ce travail de concertation indispensable.

14. Nous vous remercions de votre attention, monsieur le président, mesdames et messieurs les élus et sommes prêts à répondre à vos questions.

des projets de compensation et les rétributions aux propriétaires pour services écologiques rendus.

4.6 Suivi des compensations

Le ROBVQ est d'avis que les mécanismes de mise en oeuvre de la Loi sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques devraient permettre d'éviter les cas de double compensation sur un même site.

De plus, les suivis devraient être réalisés avec la plus grande attention, car ils relèvent du succès de la politique de la conservation des milieux humides au Québec. Le manque de suivi consécutif à un manque de moyens financiers, techniques ou humains est la principale cause des échecs de cette politique à travers le monde. Les suivis réalisés devraient notamment permettre de vérifier le maintien ou la création des fonctions écologiques et hydrologiques.

Recommandation 21:

Le ROBVQ recommande la mise en place d'un registre central, public et géoréférencé permettant d'effectuer un suivi détaillé des compensations en toute transparence et ce, notamment à l'échelle du bassin versant.

Recommandation 22:

Le ROBVQ recommande que toutes les données concernant les milieux humides et hydriques et les processus de compensation aient un caractère public et que les OBV puissent compléter certaines données à travers un registre commun.

Une surveillance sur le terrain des projets de compensation devra aussi être réalisée. À titre de partenaires privilégiés du gouvernement du Québec en matière de gestion intégrée de l'eau, les organismes de bassins versants constitueraient d'excellents partenaires potentiels pour cette surveillance. Plusieurs OBV disposent d'ailleurs déjà de divers programmes de suivi (qualité de l'eau, bandes riveraines, diagnostics de lacs, validations terrain de cartographie, habitats des espèces en péril, espèces envahissantes, etc.) D'autres partenaires, tel que le Réseau des milieux naturels protégés, pourraient aussi être mis à contribution. Il pourrait alors être envisagé de prévoir un processus de certification des intervenants amenés à collaborer avec le MDDELCC pour la surveillance des projets afin de permettre une adaptation régionale. À cet effet, des ressources financières devront être prévues à même les coûts de compensation afin de financer cette surveillance.

4.7 Principe de gestion intégrée de l'eau par bassin versant

Il fut proposé précédemment que la Loi sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques permette de tenir compte des fonctions écologiques et hydrologiques des milieux humides. Dans ce contexte, il s'avère indispensable que l'unité géographique de bassin versant soit prise en considération lors de la détermination des fonctions des milieux humides et hydriques, de l'identification des milieux humides et hydriques d'intérêt et de la planification des compensations.

Recommandation 23:

Le ROBVQ recommande que la mise en œuvre de la conservation et de la gestion durable des milieux humides soit effectuée dans la perspective des bassins versants, afin de tenir compte des fonctions hydrologiques de ces milieux et de leurs liens avec les enjeux de gestion de l'eau préalablement identifiés en concertation lors de l'élaboration et de la mise à jour des plans directeurs de l'eau.

Ainsi, les compensations devraient être réalisées en priorité dans le même bassin versant immédiat afin de restaurer les fonctions hydrologiques perdues.

Toutefois, le ROBVQ est d'avis que les échelles d'analyse devraient se superposer afin de tenir compte de la situation complexe des milieux humides et hydriques dans chacune des régions du Québec. Des processus d'identification des milieux humides et hydriques d'intérêt à l'échelle de la région administrative et de la province devraient notamment être réalisés en complément aux analyses par bassin versant. Ces différentes échelles permettraient d'intégrer la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques dans les processus de planification territoriale existants et dans les initiatives telles que la création de trames vertes et bleues ou de corridors fauniques, qui dépassent l'échelle du bassin versant. De plus, certaines fonctions écologiques ne répondent pas à la seule logique de gestion par bassin versant, tel que le maintien des habitats et corridors de migration de plusieurs espèces fauniques et floristiques terrestres, aquatiques ou semi-aquatiques.

4.8 Principe de considération des impacts cumulatifs

Un autre principe doit être pris en considération pour la conservation et l'utilisation des milieux humides. Il s'agit de tenir compte des impacts cumulatifs des projets de destruction ou de perturbation de ces milieux. Cela implique de s'assurer que la gestion des milieux humides et hydriques tienne compte de l'état actuel des écosystèmes afin de ne pas exacerber les problématiques environnementales existantes et de s'assurer que les écosystèmes puissent continuer à jouer leur rôle utile et supporter la vie et la biodiversité. Par conséquent, il est essentiel de restaurer et de créer des milieux humides et hydriques pour contribuer à résoudre ces problématiques.

Recommandation 24:

Le ROBVQ recommande que les impacts cumulatifs des projets entraînant une perte ou une perturbation de milieux humides ou hydriques soient considérés au moment de l'analyse de la séquence d'atténuation éviter-minimiser-compenser.

Les projets ayant pour effet d'exacerber une problématique existante devraient ainsi être évités et ne pas recevoir d'autorisation de la part du MDDELCC.

4.9 Principe de responsabilité partagée

Un autre principe qui devrait guider la mise en œuvre de la Loi est celui de la responsabilité partagée et de la reconnaissance du rôle de tous les acteurs de la société dans la conservation des milieux humides.

Ainsi, le ROBVQ est d'avis que la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques ne pourra se faire qu'en impliquant les différentes parties prenantes. En plus des intervenants gouvernementaux (et notamment du MDDELCC), il semble indispensable que les instances municipales locales et régionales, les promoteurs de projets, les organismes de bassins versants, les propriétaires terriens (notamment des secteurs agricole et forestier), les industries et les groupes environnementaux soient au coeur des solutions proposées par la Loi.

4.10 Prise en considération de la valeur des biens et services écologiques

La prise en considération de la valeur des biens et services écologiques rendus par les milieux humides et hydriques devrait aussi être au coeur de la mise en oeuvre de la Loi. Les milieux humides et hydriques pourvoient notamment des services écologiques en matière de contrôle des inondations, d'atténuation des périodes d'étiage, d'habitat pour des espèces menacées ou vulnérables, de filtration des eaux de ruissellement et de recharge des nappes phréatiques. Ces biens et services écologiques devraient être considérés à leur juste valeur lors de l'analyse des projets.

4.11 Revoir le processus d'autorisation

Un dernier principe devant guider la mise en oeuvre de la Loi sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques concerne la révision du processus d'autorisation.

Non seulement est-il nécessaire de confirmer le pouvoir du ministre de refuser une autorisation, tel que mentionné précédemment, mais il importe aussi d'encadrer les interventions sur les milieux humides et hydriques tout en simplifiant les processus administratifs.

Ainsi, les recommandations suivantes appuient cette idée de simplification du processus d'autorisation.

Recommandation 25:

Le ROBVQ recommande que la durée de la validité de tout certificat d'autorisation délivré soit limitée.

Par ailleurs, une distinction devrait être faite entre une perte de milieux humides ou hydriques et une perturbation réversible, ayant un impact limité ou temporaire, telles que certaines activités d'aménagements forestiers sans impact sur les systèmes hydriques. Pour ces secteurs d'activité, l'idée de déterminer les bonnes pratiques applicables et de substituer certaines interventions au processus de certificat d'autorisation devrait être analysée par le MDDELCC afin de diminuer la lourdeur administrative qui en découle. Ces bonnes pratiques devraient notamment considérer la présence potentielle d'espèces menacées ou vulnérables, les machineries utilisées, etc.

Finalement, le ROBVQ est d'avis que les processus administratifs devraient permettre de documenter facilement les perturbations et pertes de milieux autorisés, de même que les mesures compensatoires exigées. Ces données devraient notamment permettre d'alimenter les plans directeurs de l'eau des organismes de bassins versants afin de dresser un portrait précis de la situation des milieux humides et hydriques d'un territoire.

Conclusion

Le présent document a fait état des préoccupations et des recommandations des OBV du Québec quant à la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques.

Le Projet de Loi 32 modifiant la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique, propose le report de la date d'échéance pour adopter une loi complète sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques à avril 2018. Le ROBVQ est d'avis que ce nouveau délai est trop long considérant l'ensemble des travaux de concertation réalisés à ce jour.

Il importe de rappeler que le report de cette échéance ne devrait en aucun cas repousser l'adoption de bonnes pratiques en matière d'autorisation, de conservation et d'utilisation durable des milieux humides et hydriques. Des actions peuvent en effet être dès maintenant entreprises par l'état québécois ainsi que par les différents acteurs de l'eau et ce, en vertu de la loi actuelle (Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique) et de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Aussi, afin que la future Loi puisse être pleinement et rapidement effective dès son adoption, des actions devraient être amorcées dès aujourd'hui telles que: l'uniformisation du processus d'autorisation entre les différentes régions; la mise sur pied d'une banque de compensation; la poursuite des travaux de cartographie détaillée des milieux humides; l'identification de sites de compensation, de restauration, de réhabilitation et de création de milieux humides; l'identification de bonnes pratiques qui pourraient être imposées à certains secteurs d'activités tels que le secteur forestier; etc.

Toutes les actions ici proposées ne pourront être réalisées sans le support de tous les intervenants régionaux. Nous croyons donc que des comités de concertation spécifiques aux enjeux des milieux humides et hydriques doivent être mis en place à l'échelle des zones de gestion intégrée de l'eau. Ces comités de concertation pourraient appuyer le gouvernement du Québec dans l'élaboration de la Loi sur la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et en faciliter l'application.