



CENTRE DE LA SCIENCE DE LA BIODIVERSITÉ DU QUÉBEC
QUEBEC CENTRE FOR BIODIVERSITY SCIENCE

Centre de la science de la biodiversité du Québec
McGill University- Department of Biology
Stewart Biological Sciences Building
1205, Avenue Dr Penfield
Montreal, H3A 1B1

COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE
L'ENVIRONNEMENT

Déposé le : 2015-03-30

No. : CTE-016

Secrétaire : L. Cameron

Réf. Concernant le projet de loi 32 sur le report de l'adoption d'un encadrement législatif et réglementaire milieux humides

À qui de droit,

Le 24 mars dernier, le Centre de la Science de la Biodiversité du Québec (CSBQ) a été convoqué par la Commission des transports et de l'environnement, pour réagir au dépôt du 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*. Les membres du CSBQ n'ont alors pas été en mesure de réagir en raison de leurs engagements professionnels et du court délai de convocation. Il nous fait maintenant plaisir d'avoir l'occasion de nous exprimer par écrit et remercions la Commission de nous avoir permis de le faire.

Dans ce contexte, le CSBQ souhaite que le délai de trois ans soit réduit, de façon à ce que les travaux d'élaboration de la loi soient menés concomitamment à la réforme des régimes d'autorisation de la L.Q.E.

En espérant que vous serez en mesure de prendre en considération les éléments d'informations présentés dans cette lettre, les membres du Centre des Sciences de la Biodiversité du Québec vous assurent de leur disponibilité pour collaborer davantage avec le ministère afin d'améliorer les pratiques de gestion des milieux humides au Québec.

Vous voudrez bien accepter nos meilleures salutations,

Prof. Andrew Gonzalez
Directeur du CSBQ
Chaire de Recherche du Canada en science de la biodiversité

Avis scientifique sur le projet de loi 32 sur le report de l'adoption d'un encadrement législatif et réglementaire milieux humides

Le projet de loi n° 32 modifie la *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique* afin d'en prolonger l'application. Conséquemment, l'adoption de la loi qui devait se faire au plus tard le 24 avril 2015, et qui visait à doter le Québec de mécanismes rigoureux pour gérer les demandes d'autorisation pour la conduite d'activités économiques en milieux humides et hydriques, est retardée de trois ans. Nous sommes préoccupés par cette situation. Les raisons qui ont été invoquées au soutien d'un tel report, et qui reposent essentiellement sur un manque d'informations disponibles sur la situation des milieux humides au Québec, ne nous semblent pas justifiées. En effet, nous avons déposé deux imposants rapports au Ministre Yves François Blanchet, le 18 avril 2013, lesquels ont été rendus publics le 27 novembre de cette même année (Pellerin et Poulin, 2013. *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable*, 104 pages ; Lavallée, 2013. *Analyse de l'état actuel du droit et recommandations en vue de l'adoption d'une loi sur la conservation et la gestion durable des milieux humides au Québec*, 69 pages). Ces rapports contiennent des informations détaillées sur la situation des milieux humides et sur les mécanismes à mettre en place pour leur conservation et valorisation. Ils ont été réalisés après que le CSBQ se soit vu confier le mandat, par le MDDELCC, de réaliser une vaste étude scientifique et juridique sur la situation des milieux humides au Québec en support à la mise à jour et l'adoption d'une nouvelle *Loi sur la conservation et la gestion durable des milieux humides et hydriques*.

Le principal constat de ces études est que les mesures de gestion passées et présentes sont insuffisantes pour contrer la perte des milieux humides dans la province, notamment dans la région des Basses terres du Saint-Laurent. En effet, à la suite d'une analyse détaillée des certificats d'autorisation (CA) émis, en vertu du 2^e alinéa de l'article 22 de la L.Q.E., par le MDDELCC entre 2006 et 2010, il est apparu que la perte nette des milieux humides faisant l'objet de tels CA s'élevait à 99 %. Une analyse cartographique du territoire a également montré que la grande majorité des pertes réelles survenues sur le territoire n'avait fait l'objet d'aucune demande de CA, notamment par les intervenants des secteurs agricoles et sylvicoles, dont les activités étaient pourtant pour la plupart soumises à l'obligation préalable d'obtenir un tel CA. (Voir annexe jointe).

Face à ces constats, nous avons présenté plusieurs recommandations au MDDELCC, notamment en matière de compensation et de conservation des milieux humides. Elles ont été formulées à la lumière des réglementations qui existent sous d'autres juridictions (p. ex. : Alberta, Nouveau-Brunswick, Vermont, Maine, Michigan, Californie, Queensland). Ces recommandations, dont nous ne reprenons ici que les principales, suggéraient que la *Loi sur la conservation et la gestion durable des milieux humides et hydriques*:

- 1) Reconnaisse la valeur écologique des écosystèmes que sont les milieux humides et de leurs fonctions.
- 2) Se fonde sur la séquence d'atténuation « éviter, minimiser et compenser » pour la conservation et la gestion durable des milieux humides.
- 3) Clarifie la définition législative d'un milieu humide au Québec.

4) Ajoute de nouvelles dispositions et de nouveaux paragraphes à certaines dispositions de la L.Q.E., notamment à ses articles 22 et 31.1 à 31.5 pour :

i) Reconnaître et encadrer l'application de la séquence d'atténuation « éviter, minimiser, compenser ». Reconnaître que l'objectif de la séquence est de tendre vers l'objectif d'« aucune perte nette » de milieux humides, du moins dans les Basses terres du Saint-Laurent.

ii) Classer les milieux humides en catégories en les situant si possible sur des cartes, et faire varier les conditions de délivrance des certificats d'autorisation et des mesures de minimisation et de compensation exigées selon les catégories. Dans certaines juridictions, notamment au Vermont et au Nouveau-Brunswick, on trouve un classement des milieux humides. Une méthodologie, fondée sur des cartes, des listes de critères et de fonctions des milieux humides permettrait une telle catégorisation.

iii) Réitérer le devoir du ministre (art. 22 L.Q.E.) et du gouvernement (art. 31.5 LQE) de refuser la délivrance d'un certificat d'autorisation pour un projet ou une activité dans un milieu humide d'intérêt pour la conservation, sauf pour des travaux de restauration ou d'amélioration d'un milieu humide. Réitérer de manière expresse le pouvoir du ministre de refuser la délivrance d'un certificat d'autorisation pour un projet dans un milieu humide, autre qu'un milieu humide d'intérêt pour la conservation, même lorsqu'une alternative de compensation existe (p. ex. : Alberta (autre alternative) ; Nouveau-Brunswick (refus d'autoriser activités dans milieu humide d'importance provinciale). Réitérer le devoir du ministre (art. 22 L.Q.E.) et du gouvernement (art. 31.5 L.Q.E.) d'exiger la compensation lors de la délivrance d'un certificat d'autorisation dans un milieu humide, autre qu'un milieu humide d'intérêt pour la conservation.

iv) Préciser qu'au soutien de sa demande d'autorisation, le demandeur doit soumettre un plan de caractérisation du milieu humide. Ce plan devra être approuvé par un expert habilité et faire la démonstration qu'il n'y a pas d'alternative possible moins dommageable pour l'environnement. Une analyse des solutions de remplacement, approuvée par les experts habilités, doit également être fournie au ministre afin de démontrer quelles sont les alternatives ou de démontrer qu'une telle alternative n'existe pas. (Voir Dispositions du Maine, Annexe et dispositions de la Californie ; voir aussi processus prévu dans la politique albertaine).

v) Rappeler que l'objectif fondamental du respect de la séquence d'atténuation est de compenser les pertes environnementales découlant des impacts inévitables causés par des projets ou des activités autorisés dans un milieu humide. Par conséquent, la compensation ne peut être envisagée que lorsque le respect des exigences d'évitement et de minimisation est insuffisant pour éviter un impact défavorable à une ou des fonctions écologiques du milieu humide.

vi) Exiger qu'un plan de compensation soit produit par le demandeur selon certains critères établis et normés dans la loi, dans son règlement d'application et qui peuvent être détaillés, au plan technique, dans le guide technique qui sera adopté au soutien de la loi.

vii) Prévoir une disposition mentionnant quelles sont les méthodes de compensation privilégiées, en lien avec l'objectif d'aucune perte nette. Prévoir l'ordre de préférence quant à la localisation du site de compensation (le milieu humide du projet; un milieu humide adjacent; un milieu humide dans le même bassin versant) (Voir recommandation 2 du rapport principal Pellerin et Poulin 2013). Compléter les exigences en matière de restauration-création de milieux humides par la protection de milieux naturels afin d'assurer le maintien des composantes et fonctions associées à ces milieux, régionalement.

vii) Conférer expressément des pouvoirs habilitant le ministre à imposer la compensation d'un milieu humide lorsqu'il autorise un projet ou une activité dans un milieu humide.

viii)   tablir un système d'habilitation d'experts pour l'élaboration des demandes de certificats d'autorisation, mais aussi pour la réalisation des travaux de restauration-création, de conservation et de leur suivi. Cette habilitation améliorerait la qualité des informations présentées dans les rapports de certificats. L'article 31.65 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* peut servir d'exemple à ce sujet. Les conditions requises pour être inscrit sur la liste des experts ont été publiées dans la *Gazette officielle* du 25 janvier 2003.¹

ix) Prévoir des sanctions, notamment la révocation du permis et la remise en état du site lorsque possible, si le demandeur-responsable fait défaut de respecter ces conditions.

x) Prévoir des mécanismes pour assurer la pérennité des mesures de compensation dans le temps : le transfert de la propriété du milieu servant à la compensation au gouvernement ou à un organisme de conservation, assorti d'une servitude réelle, d'une obligation réelle, ou prévoir tout simplement, dans la loi, l'obligation d'inscription d'un avis de restriction d'usage pour le milieu humide compensé, sur le registre foncier. La servitude réelle du Code civil ne peut être utilisée que lorsque le milieu humide d'impact (fonds dominant) et le milieu humide faisant l'objet de la mesure de compensation (fonds servant) sont adjacents, compte tenu des articles 1177 et ss. du *Code civil du Québec* qui régissent la servitude réelle en droit québécois. La possibilité d'utiliser le mécanisme de l'obligation réelle (*propter rem*) devrait être prévue par la loi. La loi pourrait prévoir l'obligation légale et automatique d'inscrire des restrictions d'usage au registre foncier.

   la suite du dévoilement des résultats et des recommandations de nos études, le MDDELCC a mis en place un processus de consultations auprès de plus de 60 groupes d'intervenants touchés de près ou de loin par la problématique des milieux humides. Les experts du CSBQ ont d'ailleurs participé à ces consultations. Le ministère possède donc, à notre avis, toutes les informations nécessaires pour formuler rapidement les dispositions d'une *Loi sur la conservation et la gestion des milieux humides et hydriques au Québec*², laquelle devait d'ailleurs être adoptée au plus tard le 24 avril 2015, tel qu'annoncé à l'article 5 de la *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*, en vigueur depuis le 24 avril 2012. Dans ce

¹ Voir : http://www.ceaeq.gouv.qc.ca/accreditation/experts/avisjuridique-20030125_extrait.pdf

² L.R. (2012), chapitre M-11.4.

contexte, nous réitérons notre grande préoccupation quant aux délais engendrés par le projet de loi 32 pour améliorer les mécanismes de conservation et de gestion des projets de développement en milieux humides et hydriques au Québec. Avec ce nouveau report de trois ans, les problèmes que nous avons soulevés dans nos études se maintiendront et s'aggraveront. Il est réaliste de croire que les pertes et perturbations des milieux humides s'accroîtront dans plusieurs régions critiques du Québec et pour la plupart, de façon irréversible.

L'importance des milieux humides en tant qu'infrastructures naturelles est reconnue internationalement par divers traités soulignant leurs grandes valeurs écologiques et économiques, en particulier en ce qui concerne la régulation des crues, la recharge des eaux souterraines, la stabilisation du littoral, l'épuration de l'eau, de même que la préservation de la biodiversité. La prise en charge de ces services, quand elle est possible au moyen d'infrastructures, pourrait s'avérer coûteuse pour l'économie québécoise.

Annexe : Informations juridiques complémentaires

Les activités agricoles dans les milieux humides sont assujetties à l'obligation d'obtention d'un certificat d'autorisation de l'article 22 al. 2 LQE. Les constructions, travaux ou activités dont la réalisation est soumise au *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État* (chapitre A-18.1, r. 7), sont soustraits à l'application de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2), sauf les travaux relatifs à la construction, la reconstruction, l'élargissement ou le redressement d'une route située à moins de 60 m d'un cours d'eau à débit régulier, d'un lac, d'un fleuve ou de la mer si on entend la faire ainsi longer sur une distance d'au moins 300 m (art. 1 (1^e) du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. chapitre Q-2, r. 3). Par ailleurs, les activités d'aménagement forestier, réalisées dans une tourbière, sont exclues de l'exigence préalable d'obtention d'un certificat d'autorisation, en vertu de l'article 3 (2) du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, sauf certaines activités qui y sont énumérées : l'épandage de matières autres que fumiers, engrais minéraux, résidus ligneux générés dans les parterres de coupe ou amendements calcaires conformes aux normes établies par le Bureau de normalisation du Québec; les travaux comportant l'utilisation de pesticides visés aux sous-paragraphes *b* à *d* du paragraphe 10 de l'article 2; la construction, de la reconstruction, de l'élargissement ou du redressement d'une route située à moins de 60 m d'un cours d'eau à débit régulier, d'un lac, d'un fleuve ou de la mer si on entend la faire ainsi longer sur une distance d'au moins 300 m; l'établissement d'un chemin forestier dans la partie non boisée d'une tourbière où le sol est gelé sur une profondeur de moins de 35 cm; l'aménagement d'un fossé ou d'un drain ou de travaux de reboisement réalisés dans la partie non boisée d'une tourbière; les travaux de forage pour rechercher des substances minérales qui sont réalisés dans une tourbière, un étang, un marais ou un marécage (à l'exclusion des travaux destinés à rechercher du pétrole ou du gaz, y compris toute opération de fracturation et de ceux destinés à rechercher de la saumure); la construction, la reconstruction, l'entretien, la réfection ou la réparation de ponceaux.

Les autres activités exclues de la nécessité d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 L.Q.E., et qui sont pertinentes en ce qui a trait aux milieux humides, sont celles qui concernent les travaux, constructions ou ouvrages sur une rive, dans une plaine inondable ou sur le littoral d'un cours d'eau ou d'un lac au sens de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (chapitre Q-2, r. 35) dans la mesure où de tels travaux, constructions ou ouvrages auront fait l'objet d'une autorisation spécifique d'une municipalité en application d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction, à l'exception de travaux, constructions ou ouvrages destinés à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques qui eux n'y sont pas soustraits (art. 1 (3^e) du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*).