

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N°132,
LOI CONCERNANT LA CONSERVATION
DES MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES

MÉMOIRE DE RÉSEAU ENVIRONNEMENT
PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES
TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

11 MAI 2017

Table des matières

1	Présentation de Réseau Environnement	1
2	Mise en contexte	2
3	Commentaires généraux	2
4	Commentaires spécifiques	4
4.1	La définition des milieux humides et hydriques	4
4.2	Évaluation des milieux humides.....	5
4.3	Milieu rare et exceptionnel.....	6
4.4	Les plans régionaux des milieux humides et hydriques.....	6
4.5	Programme favorisant la restauration et la création de milieux humides	7
4.6	Propriétaire terrien	7
4.7	Milieu nordique.....	8
4.8	Guide et réglementation à venir	8
5	Conclusion	9

1 Présentation de Réseau Environnement



Réseau Environnement est le plus important regroupement de spécialistes de l'environnement au Québec. Sa mission est de *promouvoir les bonnes pratiques et l'innovation en environnement*. L'association réalise sa mission en regroupant des spécialistes de l'environnement, des gens d'affaires, des municipalités et des industries du Québec, afin d'assurer, dans une perspective de développement durable, l'avancement des technologies et de la science, la promotion des expertises et le soutien des activités en environnement en favorisant et en encourageant :

- les échanges techniques et commerciaux;
- la diffusion des connaissances techniques;
- le suivi de la réglementation;
- la représentation auprès des décideurs;
- l'assistance auprès des marchés internes et externes.

L'organisme représente plus de 2 700 membres à travers ses organisations, dont 350 entreprises et 250 municipalités œuvrant dans cinq principaux champs d'activités, soit la biodiversité, l'eau potable et les eaux usées, les sols et les eaux souterraines, l'air et les changements climatiques, ainsi que les matières résiduelles.

La particularité et la force de Réseau Environnement résident dans le regroupement de membres qui proviennent autant du secteur privé que public. Ces membres, réunis au sein de comités de travail, échangent sur leurs problématiques respectives et établissent des consensus, notamment sur les modifications législatives et réglementaires mises de l'avant par le gouvernement en matière d'environnement.

De plus, pour assurer une forte présence régionale au sein de l'Association, des présidents de comités régionaux, appuyés de nombreux bénévoles, assument le rôle de courroie de transmission entre les besoins et les aspirations des professionnels de l'environnement en région et les priorités de l'Association. Ainsi, chacun des neuf territoires suivants devient un lieu de débats sur les enjeux prioritaires : Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent/Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine, Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches, Côte-Nord, Estrie, Mauricie/Centre-du-Québec, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Outaouais et Montréal.

2 Mise en contexte

Les membres de Réseau Environnement, et plus particulièrement ceux du secteur Biodiversité, ont à cœur la conservation des milieux humides et hydriques sur le territoire québécois. Par conséquent, suite à l'annonce de la publication du *projet de loi n° 132 – Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, un comité d'experts provenant du milieu privé, du milieu municipal et du milieu juridique a été formé afin de préparer la participation de l'Association à cette importante réflexion. Le présent document est le résultat des efforts concertés des membres de ce comité et, par conséquent, représente la position de Réseau Environnement.

Depuis sa participation à la consultation menée en 2012 par la Commission des transports et de l'environnement sur le *projet de loi n°71 - Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*, l'Association suit avec attention l'évolution de cet important dossier législatif. Réseau Environnement considère à cet effet que la mise en place d'un cadre légal et réglementaire spécifique assurant la protection des milieux humides face aux pressions des activités de développement est une absolue nécessité. Cela dit, Réseau Environnement est conscient qu'il s'agit d'un dossier sensible et que de ce fait, les nouvelles règles et moyens mis en place pour y arriver doivent être justes, applicables et correctement encadrés.

Réseau Environnement possède une expertise significative et multisectorielle permettant de fournir des commentaires pour s'assurer que le *projet de loi n°132 – Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* réponde aux objectifs de conservation, soit non seulement efficace et utile, mais aussi qu'il prenne correctement en compte les trois dimensions du développement durable, à savoir les enjeux environnementaux, économiques et sociaux. En plus de fournir des commentaires généraux sur les principes et grandes orientations du projet de loi n° 132 (section 2), Réseau Environnement formule des commentaires plus spécifiques sur certains articles en particulier (section 3).

3 Commentaires généraux

Réseau Environnement se réjouit de la publication du projet de loi n° 132. Ce projet de loi, qui fait l'objet d'un large processus de consultation depuis 2012, est un élément essentiel et complémentaire de la Loi sur la qualité de l'environnement qui vient d'être modernisée. Il vient répondre à un enjeu important qu'est la perte accélérée et irréversible de milieux humides et hydriques au Québec, particulièrement dans le sud et dans les zones qui subissent de fortes pressions de développement. Il s'ajoute également aux autres outils

législatifs contribuant à la lutte contre les changements climatiques et vient promouvoir un aménagement durable du territoire, incluant les terrains agricoles et forestiers. À cet égard, ce projet de loi était donc très attendu.

En 2012, les recommandations de Réseau Environnement concernant le projet de loi n° 71 étaient les suivantes :

- Clarifier la définition de ce que sont les milieux humides et hydriques,
- Réaliser un état des lieux et l'acquisition de connaissances pour la production de document de référence prenant en compte la réalité des régions,
- Mettre en place une structure de financement pour la restauration de milieux humides et hydriques,
- Harmoniser les mesures de compensation par l'ajout d'une mesure de compensation financière,
- Déléguer la prise en charge des mesures de compensations par des organismes régionaux reconnus.

Suite à l'étude du projet de loi n° 132, Réseau Environnement est heureux de constater qu'un grand nombre des suggestions énoncées en 2012 ont été prises en compte. Cependant, le projet de loi contient plusieurs éléments qui sont encore sujets à clarifications ou amélioration, dont il est fait état dans ce mémoire.

Réseau Environnement tient à souligner positivement l'inclusion du concept d'aucune perte nette qui devrait permettre de stopper la disparition des milieux humides et hydriques. Le nombre, la diversité et la superficie des milieux humides n'ont eu de cesse de reculer ces dernières années, entraînant par le fait même le déclin des services écosystémiques fournis par ces milieux. L'inclusion de ce concept est certainement un grand pas en avant.

Réseau Environnement tient également à témoigner son appréciation face à la volonté du gouvernement de clarifier la législation, d'homogénéiser les pratiques de compensation et d'encourager l'adoption de plans de gestion à long terme, que ce soit à l'échelle des bassins versants ou des territoires administratifs (MRC, Municipalités, Communautés métropolitaines). Dans le même ordre d'idée et dans la lignée de l'optimisation du régime d'autorisation mise en place dans le cadre de la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement, il convient que la future loi et les dispositions réglementaires qui en découleront soient appliquées de façon homogène et équitable.

L'Association salue également l'inclusion d'une compensation financière simple et compréhensible de tous. Réseau Environnement tient toutefois à rappeler que la compensation écologique est reconnue comme un outil utile et efficace lorsqu'elle arrive à la fin d'une séquence complète au cours de laquelle les étapes d'évitement, de réduction et de restauration des impacts sur les milieux humides ont été sérieusement considérées et intégrées à la planification du projet. Réseau Environnement tient donc à souligner l'importance de faire en sorte dans les dispositions réglementaires qu'il ne soit pas trop « facile » de payer une compensation financière de sorte que ce mécanisme devienne ni plus ni moins qu'un simple droit de polluer ou de détruire les milieux humides. On doit plutôt encourager les projets de développement qui vont assurer la protection des milieux humides, voire même leur mise en valeur. Par cette affirmation, l'Association souhaite que les compensations financières soient conséquentes et que les études demandées dans le cadre d'un certificat d'autorisation soient faites avec rigueur et cohérence.

4 Commentaires spécifiques

Cette section présente les commentaires de Réseau Environnement sur des chapitres, paragraphes et articles du projet de loi n° 132 qui ont particulièrement attiré l'attention de l'Association, ou qui méritent des bonifications ou des ajustements.

4.1 La définition des milieux humides et hydriques

Réseau Environnement salue l'ajout d'une définition des milieux humides et hydriques adéquate avec notamment l'ajout des zones inondables et des bandes riveraines. Une définition claire est absolument nécessaire pour baliser le cadre législatif. À cet effet, l'Association souhaite fait part des deux préoccupations suivantes.

Le projet de loi propose la définition suivante : « *Un milieu humide est également caractérisé par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par les espèces hydrophytes.* » L'utilisation du « ou » dans cette définition devrait être strictement encadrée. En effet, bien que les sols hydromorphes soient en effet un très bon indice pour déterminer s'il y a présence ou non d'un milieu humide, l'inverse n'est pas nécessairement vrai. Réseau Environnement comprend que la présente définition permet de capter dans le cadre de la loi le plus de milieux possible, y compris les sites dégradés et donc potentiellement restaurables. Toutefois, l'Association tient à souligner qu'identifier les milieux humides et hydriques sur la composante du sol uniquement risque d'engendrer un certain niveau de complexité, entres autres en ce qui a trait aux sols agricoles, que l'on retrouve dans les basses terres du Saint-Laurent, et qui sont généralement considérées

comme des sols hydromorphes. Dans le but de respecter l'essence du projet de loi qui vise ultimement la conservation des milieux humides et aucune perte nette, mais d'en assurer son applicabilité, Réseau Environnement souligne l'importance de baliser rigoureusement les dispositions réglementaires qui suivront en excluant clairement les milieux identifiables comme des milieux humides selon la définition proposée, mais qui ne pourront être considérés comme tels dans les plans régionaux.

Dans le même ordre d'idée, l'Association suggère de définir clairement les termes tels que lac, cours d'eau, étang ou marais, entre autres, dans les règlements à venir. À des fins d'application et d'opérationnalisation, ces termes, inclus dans la définition de milieux humides et hydriques, devraient être définis plus clairement pour que les processus en lien avec ces milieux soient simplifiés, reproductibles et non sujets à interprétation.

D'autre part, certains milieux humides et hydriques dépendent des zones périphériques (zone tampon) pour le maintien de leur fonctionnalité. Ces zones peuvent permettre l'apport en eau dans le milieu, le déplacement de la faune présente, la retenue des contaminants et la connectivité, entre autres. La destruction de ces zones périphériques pourrait contribuer à la disparition de certains milieux humides et hydriques et réduire sensiblement leur capacité à assurer à certains biens et services écologiques. La notion de pérennité des milieux en lien avec la présence de zones tampons est importante. Réseau Environnement pense donc qu'elle devrait être mentionnée dans les guides, lignes directrices et réglementations à venir pour que les zones périphériques puissent être intégrées dans les plans directeurs de l'eau et les plans régionaux.

4.2 Évaluation des milieux humides

Réseau Environnement se questionne sur les indicateurs de suivi sélectionnés : la superficie et la rareté des milieux humides et hydriques sur un territoire donné. Les milieux humides et hydriques sont reconnus pour les services écosystémiques qu'ils rendent. Il est essentiel de combiner plusieurs facteurs (fonction, surface, service, connectivité, etc.) pour évaluer la qualité et l'importance d'un milieu humide et hydrique et ainsi s'assurer que la restauration ou la création soit planifiée en conséquence des pertes globales, représentatives de la qualité entière d'un milieu humide ou hydrique et non seulement de sa superficie et de sa rareté.

Réseau Environnement comprend que l'évaluation de la valeur écologique d'un milieu humide ou hydrique est complexe. L'Association comprend également que la superficie et la rareté sont des indicateurs plus faciles à considérer, notamment dans le calcul des

contributions financières, et qu'ils sont donc essentiels pour assurer la prévisibilité des coûts dans la période transitoire. Ainsi, un texte détaillé sur cet élément n'a probablement pas sa place dans le projet de loi. Toutefois, afin de donner tout son sens à l'objectif d'aucune perte nette de ce projet de loi, l'Association pense qu'il est essentiel d'intégrer la valeur écologique dans les règlements à venir ou au moins dans les directives détaillées concernant l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques à venir.

Plusieurs projets menés par des Organismes de bassins versants ou des municipalités ont déjà évalué la valeur écologique de leurs milieux humides. Afin d'obtenir une homogénéité des pratiques, l'Association suggère donc qu'un travail basé sur des études de cas de provinces ou pays soit réalisé et documenté afin ultimement de pouvoir évaluer l'équivalence écologique d'un projet de remplacement ou de compensation qui prendrait en compte non seulement la superficie, mais également la valeur écologique.

4.3 Milieu rare et exceptionnel

Réseau Environnement tient à saluer la possibilité qu'offre le projet de loi n°132 de pouvoir inscrire des milieux humides et hydriques dans un nouveau registre ou dans le registre existants des aires protégées par l'ajout et la modification de certains articles de la Loi sur la conservation du patrimoine. Il conviendrait toutefois de fixer des barèmes pour leur évaluation et le choix des sites les plus pertinents. Dans tous les cas, Réseau Environnement suggère que ces milieux fassent partie du calcul de la superficie des aires protégées du Québec.

4.4 Les plans régionaux des milieux humides et hydriques

Selon le Projet de loi, les communautés métropolitaines et les municipalités locales ou régionales tenues au maintien d'un schéma d'aménagement et de développement doivent transmettre au ministre leur premier plan régional des milieux humides et hydriques au plus tard cinq ans après la sanction de la présente loi. Comme il a été mentionné en introduction, ce projet de loi était attendu depuis longtemps. Bien qu'une période transitoire soit mise en place pendant laquelle le nouveau régime pourra être appliqué, son efficacité ne sera totale qu'avec des plans régionaux bien établis. Par conséquent, Réseau Environnement estime qu'il faut accélérer ces travaux et raccourcir ce délai à 3 à 4 ans. .

Les plans régionaux des milieux humides et hydriques feront l'objet d'un exercice de révision aux 10 ans. À cette fin, selon le projet de loi, les communautés métropolitaines et

les municipalités concernées doivent transmettre au ministre un bilan de la mise en œuvre de leur plan dans les six mois suivants le dixième anniversaire de sa prise d'effet. Réseau Environnement suggère plutôt que la transmission des bilans et des plans régionaux révisés se fasse dans les six mois avant la date de fin des plans régionaux initiaux, et ce, de façon à ce que le ministre dispose de ce bilan pour examiner le contenu du plan révisé et puisse déposer son propre bilan tel que proposé à l'article 17.2 de la Section VI – Reddition de comptes de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés.

4.5 Programme favorisant la restauration et la création de milieux humides

L'Association accueille favorablement la création du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique. Toutefois, Réseau Environnement se questionne sur les balises que le Gouvernement utilisera pour sélectionner les programmes de restauration et de création à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne leur emplacement et la plus-value rendue par les services écosystémiques. Tel que déjà souligné à la section 4.2, l'Association suggère que le gouvernement mette en place des barèmes prenant en compte non seulement la superficie, mais aussi la valeur des écosystèmes.

De plus, il devrait y avoir une équité entre les régions pour lesquelles une compensation a été versée et les régions dans lesquelles l'argent du Fonds doit être investi. Réseau Environnement suggère que l'échelle considérée soit celle de la région administrative, tout en priorisant autant que possible le bassin versant touché par la perte du milieu humide et hydrique. La taille des régions administrative devrait laisser assez de marge de manœuvre pour s'assurer que la restauration et la compensation puissent se faire et bénéficier à la même entité régionale.

4.6 Propriétaire terrien

Le projet de loi n° 132 est un nouvel outil de planification du territoire pour les communautés métropolitaines et les municipalités locales ou régionales. Dans ce contexte lors de la rédaction des plans régionaux, les communautés métropolitaines et les municipalités locales ou régionales auront le pouvoir d'identifier des milieux humides et hydriques à protéger sur des terrains privés, entre autres. Cette appréciation des milieux risque potentiellement d'entraîner pour le propriétaire une perte de jouissance de son terrain, mais également une perte importante de sa valeur foncière. Ce contexte pourrait notamment entraîner de nombreux recours judiciaires de la part des propriétaires qui

pourraient se sentir lésés. Cet élément nous semble particulièrement important à prendre en compte si l'on souhaite favoriser l'acceptabilité sociale au moment de l'adoption des plans régionaux des milieux humides et hydriques.

L'Association souhaite également souligner qu'étant donné le délai élevé entre la publication de la loi et la date butoir de validation des plans régionaux, les propriétaires terriens pourraient envisager de détériorer ou de détruire des milieux humides pour éviter d'être touchés par ces plans. Réseau Environnement suggère donc d'inclure des pénalités conséquences durant la période transitoire afin de décourager les propriétaires privés d'intenter aux milieux humides ou hydriques.

4.7 Milieu nordique

Dans le mémoire de l'Association émis dans le cadre des consultations du projet de loi n° 71, il avait été fait mention que les territoires nordiques n'étaient pas mentionnés et que par conséquent Réseau Environnement se questionnait quant à l'application d'une telle loi dans ce contexte. Dans ce nouveau projet de loi, le point reste en suspens puisqu'il n'est aucunement fait mention de ces zones.

Ainsi, compte tenu de la particularité de ce territoire (présence naturelle de nombreux milieux humides), il y a moins d'effet de rareté et de sensibilité par rapport à ce que l'on retrouve dans le sud du Québec. Toutefois, c'est aussi là que se trouvent des projets à grande échelle comme les projets miniers par exemple. Par conséquent, il faudra prévoir une modulation des exigences en matière de compensation.

4.8 Guide et réglementation à venir

Réseau Environnement souhaite qu'il y ait une date butoir pour la publication d'un règlement. Il devrait en être de même pour le guide de rédaction des plans régionaux. En effet, de nombreux points très importants restent à éclaircir concernant l'application réglementaire d'une telle loi ou les lignes directrices qui permettront de bien l'appliquer :

- La modulation du régime d'autorisation en fonction de la notion de risque;
- La notion de valeur des milieux humides et hydriques : les barèmes pour la définition d'un milieu exceptionnel ou d'un milieu à protéger par exemple pour la rédaction des guides régionaux devront être définis pour éviter la subjectivité et les iniquités entre régions;

- Le calcul de la contribution financière : même si le calcul proposé durant la période de transition semble une bonne base de travail, le choix de la superficie et de la rareté comme seuls facteurs de valeur écologique questionne. L'Association suggère d'utiliser une combinaison de plusieurs facteurs, dont la fonction, les services rendus ou le type de milieux humides ou hydriques en plus de la rareté;
- Les modalités de calcul de la compensation financière dans le cas où des travaux de restauration ou de création seraient réalisés par le promoteur.

Réseau Environnement encourage fortement le gouvernement à s'entourer des acteurs du milieu (organismes, entreprises, individus œuvrant dans la protection, la mise en valeur et la restauration des milieux humides et hydriques) pour la rédaction du règlement et du guide de rédaction des plans régionaux des milieux humides et hydriques. Ces derniers pourront ainsi s'assurer de l'applicabilité des différentes dispositions et guides, et émettre des recommandations tout au long de leur processus de rédaction.

5 Conclusion

Réseau Environnement est en faveur de la mise en application d'une loi modifiant le régime actuel de compensation afin de rendre plus efficace et efficient le principe d'aucune perte nette. Ce projet de loi permettra non seulement de simplifier le processus de compensation, mais surtout d'assurer la sauvegarde de ces milieux.

Réseau Environnement tient également à souligner de nouveau que ce projet de loi et le règlement en découlant doivent mettre de l'avant le concept d'évitement en fixant des compensations financières conséquentes afin d'encourager les initiateurs de projet à ne pas détruire partiellement ou en totalité les milieux humides ou hydriques.

Réseau Environnement pense que des éléments demeurent à préciser dans le projet de loi ou à clarifier dans les dispositions réglementaires et les guides qui en découleront en particulier :

- La définition des milieux humides et hydriques
- La méthode d'évaluation des milieux humides et hydriques
- Les échéances pour l'émission des bilans et plans régionaux révisés aux dix ans
- Les modalités de sélection des programmes de restauration et de création des milieux humides par le gouvernement pour permettre la réalisation de projets dans l'ensemble des territoires du Québec et pour compenser adéquatement pour la superficie et les services écosystémiques perdus

- La prise en compte des agissements des propriétaires privés dont le terrain comporte des milieux humides ciblés dans les plans directeurs ou régionaux entre la sanction de la loi et la validation des plans régionaux
- Les catégories de modulation du risque et la nature des activités qui tombent dans ces catégories,
- Le calcul de la compensation financière et la modulation de ces compensations dans le cas où le promoteur réaliserait des travaux de restauration ou de création d'un milieu humide ou hydrique,

Pour finir, l'implication des acteurs locaux et régionaux et des organismes ayant une connaissance fine du milieu, est particulièrement gage de succès. Réseau Environnement réitère à cet effet au gouvernement du Québec, et en particulier au MDDELCC, qu'il demeure disposé à contribuer à la mise à jour du régime de protection des milieux humides et hydriques et qu'il pourra ainsi mettre l'expertise de ses membres à contribution dans le but de voir naître une loi renouvelée et adaptée à l'environnement d'aujourd'hui.