

Montréal, le 12 mai 2017

Madame Louise Cameron
Secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement
Direction des travaux parlementaires
Assemblée nationale
lcameron@assnat.qc.ca

CTE – 015M
C.P. – P.L. 132
Conservation des
milieux humides
et hydriques

Objet : Commentaires du CPEQ portant sur le *Projet de loi pour la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques*

Madame la Secrétaire,

C'est avec intérêt que le Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ) a étudié le *Projet de loi 132 – Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* (le *Projet de loi*) déposé à l'Assemblée nationale le 6 avril 2017 et nous vous transmettons, par la présente, nos commentaires afin que vous puissiez les transmettre aux parlementaires.

Créé en 1992 par des représentants des grands secteurs industriels et d'affaires du Québec, le CPEQ constitue l'organisation parapluie qui représente le secteur d'affaires du Québec pour les questions reliées à l'environnement et au développement durable, sur des enjeux d'intérêt général et commun, et coordonne les objectifs de ses membres. Le CPEQ a donc pour mission de représenter les intérêts de ses membres en matière d'environnement et de développement durable. Le CPEQ regroupe près de deux cent cinquante entreprises et trente-trois associations parmi les plus importantes au Québec qui génèrent plus de 280 000 emplois directs et affichent des revenus combinés de plus de 45 milliards.

1. Commentaires généraux

Le CPEQ salue la publication de ce projet de loi qui, à notre avis, offre un encadrement qui permettra d'améliorer, pour les promoteurs de projets affectant des milieux humides et hydriques, la sécurité juridique et la prévisibilité réglementaire. Ces concepts sont, à notre avis, primordiaux, puisqu'ils permettent de réduire les risques que soient rendues des décisions arbitraires à l'égard des citoyens et des promoteurs de projets affectant un ou des milieux humides. À ce sujet, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MDDELCC) a lui-même apporté, parmi les objectifs poursuivis par le *Projet de loi*, une plus grande prévisibilité.

Nous faisons ici référence notamment aux orientations fondamentales d'une gestion intégrée des ressources en eau que peut définir le ministre, au plan régional des milieux humides et hydriques que doivent élaborer les municipalités visées par cette obligation, les programmes visant à restaurer des milieux ou en créer de nouveaux ou encore la délimitation de nouvelles aires protégées en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

Nous saluons également l'effort de codification des conclusions de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire *Atocas de l'érable inc. c. Québec (Procureur général) (Ministère du Développement durable, de*

l'Environnement et des Parcs)¹, selon lesquelles une directive ne peut avoir d'assise juridique, tant dans sa référence que dans ses effets, puisqu'une directive, par définition, comporte un pouvoir discrétionnaire qui peut être exercé de façon imprévisible.

Nous notons par ailleurs certains éléments qui, à notre avis, pourraient être modifiés ou bonifiés. Nous traiterons de ces aspects dans le cadre de nos commentaires généraux.

2. Commentaires spécifiques

Nous vous transmettons ci-dessous nos commentaires spécifiques.

2.1 Définition de l'expression « milieux humides et hydriques »

Le Projet de loi prévoit l'élaboration d'une définition de l'expression « milieux humides et hydriques », laquelle serait intégrée à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). La définition proposée se lit ainsi :

”46.0.1. Pour l'application de la présente section, l'expression « milieux humides et hydriques » fait référence à des lieux d'origine naturelle ou anthropique qui se distinguent par la présence d'eau de façon permanente ou temporaire, laquelle peut être diffuse, occuper un lit ou encore saturer le sol dont l'état est stagnant ou en mouvement. Lorsque l'eau est en mouvement, elle peut s'écouler avec un débit régulier ou intermittent.

Un milieu humide est également caractérisé par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces hydrophytes.

Sont notamment des milieux humides et hydriques:

1° un lac, un cours d'eau, y compris l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent et les mers qui entourent le Québec;

2° les rives, le littoral et les plaines inondables des milieux visés au paragraphe 1°, tels que définis par règlement du gouvernement;

3° un étang, un marais, un marécage et une tourbière.

Les fossés, tels que définis au paragraphe 4° de l'article 103 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1), ne constituent pas des milieux humides et hydriques.”

Le CPEQ a longtemps milité en faveur de l'inclusion d'une définition de l'expression « milieux humides et hydriques » directement dans la LQE. En effet, à notre avis, une définition claire, précise et complète de

¹ *Atocas de l'érable inc. c. Québec (Procureur général)* (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs), 2012, QCCS 912

ces termes permettrait d'éliminer toute ambiguïté ou problématique découlant d'interprétations divergentes et ainsi assurer un cadre législatif prévisible pour les citoyens et surtout pour les initiateurs de projets, leur offrant ainsi la sécurité juridique nécessaire pour entreprendre et réaliser leurs travaux.

Nous estimons toutefois que la définition proposée est trop large, de sorte qu'il n'est pas possible d'en apprécier la portée exacte, compromettant ainsi l'atteinte de l'objectif de prévisibilité et de sécurité juridique recherché par le projet de loi. L'importance d'une définition claire et précise dans la LQE est essentielle puisque des lois connexes y feront référence. Or, telle qu'elle est formulée, la définition désigne à peu près n'importe quel milieu où se retrouve de l'eau, sauf peut-être les nappes souterraines. Une ornière de tracteur dans un champ, s'il s'y trouve de l'eau, serait visée. Une piscine le serait aussi. Tout sol saturé d'eau à la fonte des neiges serait visé (en est-il qui ne le seraient pas?). Considérant les autres lois faisant référence à la définition, nous estimons que cette définition engendrerait plus de problème qu'elle n'en résoudrait.

À ce sujet, nous notons que la définition proposée mentionne, tout comme le fait la définition actuelle, que les « étangs, marais, marécages et tourbières » constituent des milieux humides. L'inclusion de ces milieux dans la définition de l'expression « milieux humides et hydriques » est, à notre avis, une source importante de confusion, puisque ces milieux sont difficiles à identifier à la lumière des définitions prévues à l'heure actuelle pour chacun de ces termes dans le *Guide d'identification et de délimitation des milieux humides du Québec méridional* produit par le MDDELCC.

Nous nous inquiétons par ailleurs de l'interprétation qui sera donnée lorsqu'un milieu humide ou hydrique se distinguera par sa « présence d'eau de façon temporaire ». En effet, une interprétation trop large pourrait faire en sorte que plusieurs terrains qui ne devraient pas être considérés comme étant des milieux humides ou hydriques puissent recevoir cette désignation. Par exemple, si cette définition était retenue, des cours d'eau intermittents et des rigoles formées lors d'un orage violent pourraient, par exemple être considérés comme étant un milieu humide ou hydrique ce qui n'est certainement pas la volonté du législateur.

Nous observons également une problématique potentielle relative à la désignation des fossés. Le Projet de loi prévoit clairement que ceux-ci, lorsqu'ils correspondent à la définition prévue à l'article 103 de la *Loi sur les compétences municipales*, ne sont pas considérés comme étant un milieu hydrique. Le CPEQ est d'accord avec cette exclusion. Nous nous interrogeons toutefois sur sa portée véritable. En effet, la définition contenue dans la *Loi sur les compétences municipales* prévoit que la superficie du bassin versant d'un fossé de drainage doit être inférieure à 100 hectares. Or, considérant que le calcul de la superficie du bassin versant s'effectue sur la totalité du parcours du fossé, depuis la source jusqu'à l'embouchure, il est fort probable que plusieurs milieux, qui devraient être qualifiés de fossé, reçoivent la désignation de « milieu hydrique », puisque la superficie de leur bassin versant excéderait 100 hectares. Dans un tel scénario, l'objectif d'exclure les fossés de la définition de l'expression « milieu humide et hydrique » ne serait pas atteint.

La détermination de la portée exacte de l'expression une « plaine inondable » pourrait également s'avérer problématique. En effet, nous remarquons que le projet de loi intègre les rives et les plaines inondables dans la définition de l'expression « milieux humides et hydriques » alors que la *Loi sur la qualité de l'environnement* considère ces milieux comme étant « terrestre ».

Ces modifications sont importantes et nous craignons que, dans certaines régions, notamment dans le secteur du lac St-Pierre, la plaine inondable puisse atteindre quelques kilomètres en amont lors de la crue printanière, ce qui pourrait directement affecter la viabilité de projets dans cette zone en raison des exigences de compensation.

Nous sommes par ailleurs conscients que, même en offrant des définitions précises, la loi peut tout de même comporter certaines zones grises et, pour des cas particuliers, il est possible que des interprétations contradictoires existent. Pour ces cas, nous sommes d'avis que le législateur pourrait préciser, au moyen de règlements, la portée de la définition des expressions « sols hydromorphes » et « hydrophytes ». Il est par ailleurs essentiel, à notre avis, que le MDDELCC s'assure que les différentes directions générales appliquent uniformément la réglementation à venir.

Nous estimons par ailleurs que le pouvoir réglementaire prévu par le projet de la loi est trop large. En effet, en accordant au gouvernement le pouvoir de définir « tout terme ou expression utilisé » dans la nouvelle section qui serait ajoutée à la LQE, le législateur abdique, au profit du pouvoir exécutif, la rédaction de la loi.

2.2 Caractérisation des milieux humides et hydriques

Ce qui précède nous laisse croire que l'État n'a pas réussi à résoudre la difficulté de définir les milieux qu'il veut protéger. Nous craignons que la définition équivaille à reporter à plus tard la résolution du problème. Or, considérant les autres lois qui en dépendent, ainsi que toutes les mesures nouvelles prévues dans la LQE, dont la compensation, il est essentiel de savoir d'ores et déjà ce qui sera et ce qui ne sera pas visé.

Par ailleurs, nous remarquons que la définition proposée de milieux humides comporte des critères de valeur écologique. Or, le projet de loi ne prévoit aucun critère similaire pour ce qui est des milieux hydriques. Dans ces circonstances, devrions-nous conclure que les cours d'eau qui ne possèdent pas de valeur écologique ne devraient pas être considérés comme étant des milieux hydriques?

Nous notons également que la définition de l'expression « milieux humides » intégrerait maintenant des critères portant sur la composition des sols, alors que, présentement, les milieux humides sont principalement désignés en fonction de la végétation présente. Ainsi, selon notre compréhension, la seule présence d'un sol hydromorphe serait suffisante pour conclure à l'existence d'un milieu humide. Nous estimons que l'analyse des critères portant sur la composition des sols requiert une expertise particulière. Dans ce contexte, nous estimons qu'il serait pertinent que la loi prévoie une définition claire des expressions « sols hydromorphes » et « espèces hydrophytes ».

Nous nous interrogeons également sur la pertinence du paragraphe 1 du nouvel article 46.0.2 de la LQE. En vertu de cette disposition, toute personne membre d'un ordre professionnel, le titulaire d'un diplôme universitaire en biologie, en sciences de l'environnement ou en écologie du paysage compétent en la matière pourrait procéder à la signature d'une étude de caractérisation.

Nous estimons qu'il n'est pas souhaitable de permettre à tout membre d'un ordre professionnel de signer une étude de caractérisation et que cette tâche devrait être réservée à des experts dans le domaine. À ce sujet, nous soumettons que le fait de détenir un diplôme universitaire en biologie ou en sciences de

l'environnement n'est pas un gage d'expertise et que, à l'inverse, il existe, au Québec, plusieurs techniciens compétents et reconnus en mesure de réaliser des études de caractérisation. Nous rappelons par ailleurs que, présentement, le MDDELCC suggère, dans ses différents guides², de faire appel à un biologiste pour réaliser une étude de caractérisation, sans nécessairement l'exiger.

Dans ce contexte, nous estimons qu'il serait préférable de retirer la disposition visant à identifier les personnes pouvant signer une étude de caractérisation, mais il serait pertinent que le Ministre adopte une liste d'experts à l'instar de la liste d'experts applicables dans le cadre de la section de la *Loi sur la qualité de l'environnement* portant sur les terrains contaminés.

2.3 Application de la séquence « Éviter, Minimiser, et Compenser »

Le CPEQ constate que le Projet de loi consacre l'utilisation de la séquence *Éviter, Minimiser, et Compenser*. Cette séquence permettrait de limiter les pertes de milieux humides (éviter), de proposer des éléments de conception et de réalisation optimisant la qualité des projets tout en réduisant les impacts sur le milieu récepteur (minimiser) et d'établir l'acceptabilité environnementale des mesures de compensation proposées (compenser).

Le CPEQ estime qu'il serait pertinent que le ministère se dote de critères objectifs dans le cadre de son évaluation de l'étude réalisée par l'initiateur de projet. De tels critères permettraient, à notre avis, de limiter les risques que soit rendue une décision arbitraire, inéquitable ou difficile à anticiper pour le justiciable.

2.4 Mécanisme de compensation

Le Projet de loi offre à l'initiateur de projet qui effectue des travaux qui perturbent un milieu humide ou hydrique, deux options en termes de compensation. Ainsi, le promoteur aura l'option de verser une somme d'argent, laquelle serait déposée dans le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, ou encore de réaliser un projet de restauration ou de valorisation d'un milieu humide ou hydrique.

Le CPEQ salue cette flexibilité et note que la possibilité de verser une somme d'argent offre de la prévisibilité à l'initiateur de projet, puisque l'évaluation des coûts se ferait au début du projet. De plus, après le paiement de la compensation, l'initiateur de projet n'aurait plus à se préoccuper de la réalisation de projets visant la restauration ou la valorisation d'un milieu humide ou hydrique ou encore du suivi à long terme, ce qui le soulage d'une responsabilité importante.

Le CPEQ salue également le régime d'exception prévu pour des projets qui, dans certains cas, ne peuvent pas faire autrement que de se réaliser dans des milieux précis, comme la récolte de tourbe, les cannebergières ou les bleuetières. Dans tous ces cas, l'initiateur de projet n'a pas le choix que de toucher un tel milieu.

² *Guide d'identification et de délimitation des milieux humides du Québec méridional et Guide sur les milieux humides et les autorisations environnementales*

Nous nous interrogeons toutefois sur la méthode de calcul d'une contribution financière. Nous notons que la méthode proposée dans le Projet de loi ne serait pas nécessairement la méthode de calcul définitive et qu'elle ne s'appliquerait que durant une période transitoire.

Ainsi, selon la méthode proposée, l'établissement de la compensation financière serait basé sur la superficie perdue en milieu humide et serait déterminé selon l'approche « éviter-minimiser-compenser » tout en ajoutant, dans l'équation, des facteurs multiplicateurs pour tenir compte de la rareté et de la valeur des terrains sur lesquels les projets de compensations seraient réalisés.

Une telle méthode de calcul risque, à notre avis, de faire en sorte que les montants exigés des initiateurs de projet s'avèreraient si élevés que la plupart choisiront de ne pas se prévaloir de leur option de verser une compensation financière, et par conséquent, le financement du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État en serait par la même occasion affecté. En effet, selon nos estimations, pour un projet d'une superficie 1 hectare réalisé sur l'île de Montréal, la compensation exigée pourrait atteindre 500 000\$ en raison de la rareté et de la valeur des terrains, un montant de loin supérieur au montant de 20\$/mètre carré mis de l'avant dans l'analyse des impacts du Projet de loi.

Nous nous interrogeons également sur le choix des facteurs multiplicateurs. En effet, il est, à notre avis, curieux que la méthode de calcul propose la prise en compte de la valeur du terrain selon l'évaluation foncière, sans toutefois s'intéresser à la valeur écologique des terrains. La prise en compte de ce facteur s'inscrirait, à notre avis, dans l'esprit du Projet de loi.

Nous remarquons par ailleurs que le Projet de loi ne prévoit pas le mode de versement de la compensation financière. Nous sommes d'avis qu'il serait pertinent que la loi précise si la compensation s'effectuera au moyen du paiement d'une somme forfaitaire ou d'un montant annuel payable durant la phase de construction.

Nous constatons également que le Projet de loi ne prévoit pas de distinction entre les impacts temporaires et les impacts permanents, pour le déclenchement de l'obligation de fournir une compensation. À ce sujet, nous notons que, dans certains cas, lorsque les travaux sont terminés, l'initiateur de projet a déjà remis les lieux en état si bien qu'il n'y a aucun impact permanent. Dans de tels cas, nous estimons qu'il n'y aurait pas lieu d'imposer au promoteur l'exigence de verser une compensation.

À titre d'exemple, nous soumettons que, dans le cas spécifique de certaines industries extractives telles que les mines, les carrières et les sablières, la restauration d'un site devrait être considérée comme étant une mesure de compensation. En effet, ces industries sont présentes dans un milieu pour une période de temps limitée et, en vertu des exigences de réhabilitation de site qui leur sont imposées, elles sont en mesure de contribuer de façon positive à l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette, voire même d'un gain net. À ce sujet, nous notons que les programmes de réhabilitation progressive de ces sites peuvent être planifiés et mis en œuvre de façon à restaurer, et même de créer des milieux riches en biodiversité, ce qui, dans plusieurs cas, fait augmenter la valeur écologique du site.

2.5 Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État

Le CPEQ salue le fait que la gestion de la compensation versée par le promoteur sera dévolue au MDDELCC. Ainsi, le ministère pourra ensuite déléguer à un organisme le mandat de réaliser un projet de restauration ou de valorisation d'un milieu humide ou hydrique.

Le CPEQ estime qu'il serait pertinent que soient élaborés des critères visant à déterminer l'admissibilité des organismes qui se prévaudront de la possibilité de demander des sommes provenant du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État ainsi que des obligations de reddition de compte pour ces organismes. De tels critères permettraient d'assurer une gestion transparente du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État et ainsi éviter les problématiques observées dans le passé dans le cadre de la gestion des sommes du Fonds vert.

2.6 Mesures de reddition de compte

Le projet de loi prévoit que le MDDELCC devra, à tous les 10 ans, produire un bilan concernant l'application de la Loi. Considérant l'importance des renseignements devant être inclus dans ce bilan, nous estimons que la reddition de compte devrait plutôt s'effectuer sur une base quinquennale.

2.7 Considérations municipales

Le CPEQ rappelle que les autorisations délivrées pour la réalisation de projets affectant des milieux humides ou hydriques sont valides pour deux ans. Or, l'obtention d'un permis municipal pour permettre la réalisation de ce projet peut dépasser ce délai. Nous remarquons que le Projet de loi prévoit la possibilité de convenir, avec le MDDELCC, d'une prolongation de la validité du certificat d'autorisation. Dans ce contexte, nous estimons qu'il serait pertinent que soit élaboré un guide visant à définir les critères qui pourraient justifier une telle prolongation.

3. Conclusion

Le CPEQ salue ce projet de loi qui offre un encadrement qui permettra d'améliorer, pour les promoteurs de projets affectant des milieux humides et hydriques, la sécurité juridique et la prévisibilité réglementaire.

Le CPEQ rappelle cependant que la loi doit établir des règles claires et prévisibles. Dans ce contexte, nous estimons que la définition de l'expression « milieux humides et hydriques » devrait être révisée afin d'éliminer toute ambiguïté ou difficulté d'interprétation qui pourrait créer une insécurité juridique. De plus, cette définition ferait en sorte que plusieurs milieux qui ne devraient pas être considérés comme étant des milieux humides ou hydriques recevraient une telle qualification.

Nous rappelons également que l'absence de critères basés sur la valeur écologique dans la définition de l'expression « milieux hydriques » risque de rendre difficile la caractérisation de ces milieux. La même crainte s'applique pour la définition de l'expression « milieux humides », qui pourrait intégrer dorénavant des critères portant sur la composition des sols.

La détermination de la portée exacte de l'expression une « plaine inondable » pourrait également s'avérer problématique.

Le pouvoir réglementaire prévu dans la loi est trop large. En accordant au gouvernement le pouvoir de définir « tout terme ou expression utilisé » dans la nouvelle section qui serait ajoutée à la LQE, le législateur abdique, au profit du pouvoir exécutif, la rédaction de la loi.

Le CPEQ salue le régime d'exception prévu pour des projets qui, dans certains cas, ne peuvent pas faire autrement que de se réaliser dans des milieux précis, comme la récolte de tourbe, les cannebergières ou les bleuetières. Dans tous ces cas, le promoteur n'a pas le choix que de toucher un tel milieu.

En ce qui concerne la réalisation des études de caractérisation, nous sommes d'avis que le Projet de loi ne devrait pas prévoir une liste de diplômes ou d'appartenance à un ordre professionnel afin de déterminer qui sera en mesure de signer une telle étude.

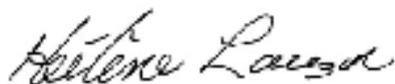
Pour ce qui est du système de compensation, bien que nous apprécions la flexibilité qu'offre le Projet de loi, nous rappelons que la méthode de calcul proposée devrait être revue car elle risque de dissuader les promoteurs de verser une compensation financière.

En ce qui concerne le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, nous rappelons qu'il serait important d'élaborer des critères visant à déterminer l'admissibilité des organismes qui demanderont des sommes afin de réaliser des projets de restauration ou de valorisation de milieux humides ou hydriques.

Nous rappelons par ailleurs qu'il serait pertinent d'augmenter la fréquence de la publication du bilan d'application de la Loi afin que les mesures de reddition de comptes soient mises en œuvre sur une base quinquennale.

Finalement, nous estimons qu'il serait pertinent que soient clarifiés les critères qui pourraient permettre une prolongation de la durée des autorisations dans les cas où le permis de la municipalité n'a pas été délivré avant l'expiration de la validité du certificat d'autorisation, laquelle peut être fixée à deux ans.

En espérant que ces commentaires seront utiles aux parlementaires, je vous prie d'agréer, madame la Secrétaire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Hélène Lauzon
Présidente et directrice générale