

Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques

10 mai 2017



Commentaires déposés à la Commission des transports et de l'environnement

Rédaction :

Antoine Verville
Directeur général adjoint
ROBVQ
(418) 800-1144 p.9
antoine.verville@robvq.qc.ca

Révision :

Jean-Paul Raïche, 1^{er} vice-président et administrateur responsable du dossier milieux humides
au ROBVQ
Caroline Brodeur, secrétaire-trésorière du ROBVQ
Daniel Desgagné, président du ROBVQ
Marie-Claude Leclerc, directrice générale du ROBVQ
Véronique Brochu, directrice générale du COBARIC

Avec les apports de :

Les administrateurs et la permanence d'Arbrinord
Claude Sauvé, président, et Antoine Bourke, directeur général de la CBJC

Table des matières

Introduction.....	4
Présentation de l'organisme.....	6
Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec.....	6
Les organismes de bassins versants (OBV).....	6
Aucune perte de milieux humides et hydriques d'intérêt.....	7
Identification et désignation des milieux d'intérêts.....	7
Production de connaissances.....	9
Usages compatibles.....	9
Aucune perte nette de milieux humides et hydriques.....	10
Éviter.....	11
Minimiser.....	11
Compenser.....	11
Respect de la séquence d'atténuation.....	15
Gestion intégrée par bassin versant.....	16
Plans de milieux humides et hydriques.....	16
Arrimage entre les planifications des OBV et des MRC.....	18
Sensibilisation sur l'importance des milieux humides et hydriques.....	20
Conclusion.....	21

Introduction

Le 6 avril dernier, le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) se réjouissait du dépôt du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques, puisqu'il marque un pas important vers la conservation des ressources hydriques au Québec.

D'abord, le projet de loi propose une définition claire et inclusive des milieux humides et hydriques qui permet de clarifier que tous les milieux humides, qu'ils soient petits, grands permanents ou temporaires, méritent d'être conservés pour leurs fonctions écologiques et hydrologiques.

Ce projet de loi ambitieux introduit par ailleurs dans la législation québécoise des principes évoqués de longue date par le ROBVQ. D'abord, celui d'aucune perte de milieux humides et hydriques d'intérêt qui passe par la désignation de milieux à protéger. Ensuite, celui d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques, applicable grâce à l'utilisation de la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser ». À cet effet, un nouveau mandat est attribué aux communautés métropolitaines et aux municipalités régionales de comtés (MRC) de réaliser un plan régional qui comprend :

- l'identification des milieux humides et hydriques du territoire concerné ;
- une description des problématiques pouvant les affecter ;
- l'identification des milieux présentant un intérêt particulier pour la conservation ;
- l'identification des milieux pouvant potentiellement être restaurés ou présentant un potentiel pour la création de milieux humides et hydriques et ;
- un plan d'action assorti de mesures de suivi et d'évaluation.

Alors que le contenu des plans proposés reflète adéquatement les recommandations des dernières années du ROBVQ, il soulève plusieurs préoccupations quant à l'échelle d'implication et aux mécanismes de gouvernance de l'eau.

Par ce projet de loi, le gouvernement du Québec renforce son intention de planifier les ressources en eau de façon intégrée et à l'échelle du bassin versant de la main droite, tout en proposant un nouveau régime de gestion et de conservation des milieux humides et hydriques à l'échelle municipale et sans mécanisme clair d'arrimage avec les travaux des organismes de bassins versants de la main gauche.

Il est pourtant clair et reconnu qu'une planification adéquate de la conservation et de la restauration des milieux humides doit s'intégrer dans cette approche de gestion intégrée de l'eau. L'échelle administrative à laquelle agissent les MRC et les communautés métropolitaines n'est malheureusement pas adaptée à cet exercice et ne permet pas de tenir compte des impacts cumulatifs des perturbations de milieux humides à l'échelle du bassin versant. Une collaboration étroite avec les organismes de bassins versants, qui travaillent à cette échelle depuis 2002, s'avère incontournable.

Ainsi, bien que le ROBVQ souhaite que ce projet de loi soit adopté afin de mettre un terme définitif aux pertes préoccupantes de milieux humides et hydriques au Québec, d'importantes modifications aux mécanismes de gouvernance proposés devront être apportées avant l'adoption du projet de loi.

Nos recommandations traiteront donc d'abord du principe d'aucune perte de milieux d'intérêt, puis d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques et finalement de gestion intégrée de l'eau et de ses mécanismes de gouvernance.

Finalement, le ROBVQ tient à souligner que le délai entre l'annonce des dates de la commission parlementaire et notre passage à cette commission était de moins de trois semaines. **Un tel délai ne nous permet pas de réaliser une consultation structurée des 40 organismes de bassins versants du Québec et des 900 acteurs de l'eau qui les composent.** Bien que nous souhaitions une entrée en vigueur rapide d'un projet de loi sur la conservation des milieux humides, un délai de consultation plus long aurait sans doute permis une meilleure contribution de notre réseau.

Présentation de l'organisme

Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec

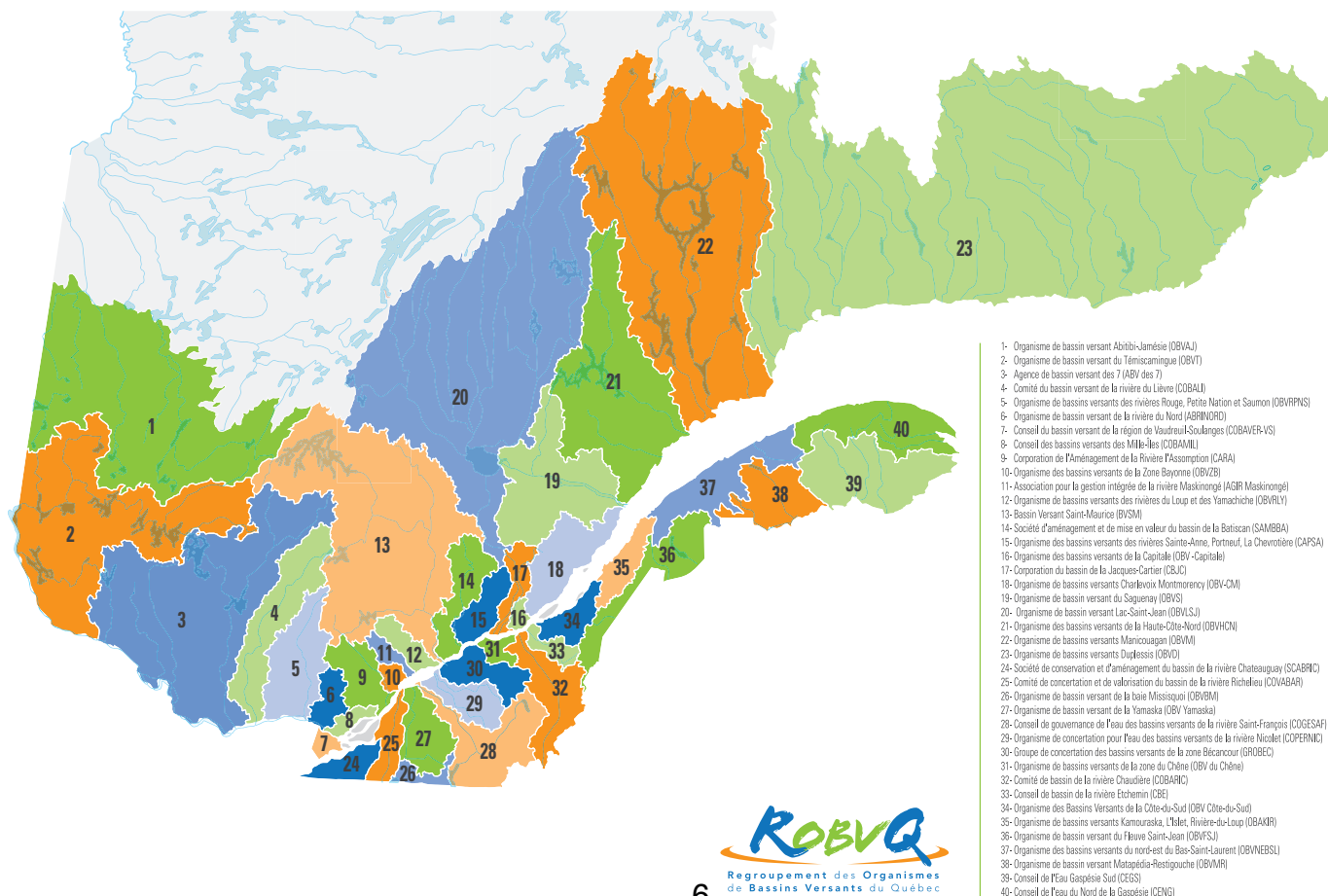
Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) compte comme membres les 40 organismes de bassins versants (OBV) agissant sur l'ensemble du territoire québécois méridional. Ceux-ci sont mandatés par la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer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

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 œuvre, 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 près de 900 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



Aucune perte de milieux humides et hydriques d'intérêt

Afin d'assurer la mise en œuvre du principe d'aucune perte de milieux d'intérêt, trois thématiques retiennent l'attention du ROBVQ et seront ci-après commentées, soit l'identification et la désignation des milieux, la production de connaissances nécessaires à cette identification et les usages jugés compatibles dans ces milieux.

Identification et désignation des milieux d'intérêts

Pour le ROBVQ, la protection des milieux humides et hydriques d'intérêt implique d'identifier collectivement ces milieux d'intérêt à l'aide de critères prédéterminés à l'échelle provinciale, régionale et municipale. Ainsi, il importe que la conservation des grands milieux humides d'intérêt provincial soit complétée par la conservation des milieux humides d'intérêt à l'échelle des zones de gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

Conséquemment, le ROBVQ se réjouit que le projet de loi à l'étude propose que le ministre puisse désigner certains milieux lorsque :

1. la diversité biologique et les fonctions associées à ces milieux confèrent une grande valeur écologique qu'il est nécessaire de conserver afin notamment de contribuer à la sauvegarde de leur intégrité ;
2. les milieux se distinguent, à l'échelle régionale ou nationale, par leur intégrité, leur rareté ou leur superficie ;
3. les milieux ont fait l'objet d'une intervention dans le cadre d'un programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques élaboré en vertu de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*.

Le projet de loi prévoit par ailleurs qu'avant de désigner un milieu en vertu de l'article 13, le ministre consulte : les ministères, les autorités municipales, les communautés autochtones, les organismes de bassin versant, les tables de concertation régionale et les conseils régionaux de l'environnement concernés, en plus du propriétaire du milieu, lorsqu'il se situe sur une terre privée.

Le ROBVQ est heureux de constater qu'une consultation multisectorielle pour la désignation des milieux humides d'intérêt a été prévue au projet de loi. Toutefois, il est d'avis que le rôle des acteurs identifiés devrait dépasser la simple consultation. Ils devraient être impliqués dans l'identification des milieux humides d'intérêt à l'échelle des zones de gestion intégrée de l'eau prévues à la loi.

Recommandation 1 : Le ROBVQ recommande que l'identification des milieux humides et hydriques d'intérêt se fasse par un processus de concertation regroupant les différents intervenants, à l'échelle des zones de gestion intégrée de l'eau par bassin versant et que ce processus considère les fonctions hydrologiques et écologiques des milieux.

Le ROBVQ est d'avis que les OBV du Québec seraient les partenaires tout indiqués du gouvernement du Québec pour coordonner ces processus de concertation régionale et que les ressources nécessaires à l'exécution de ce mandat devraient être internalisées dans le processus d'application de la loi.

Recommandation 2 : Le ROBVQ recommande que soit réalisée une mise à jour périodique de la liste des milieux humides et hydriques d'intérêt, et que cette mise à jour porte une attention particulière aux milieux assurant une fonction de prévention d'enjeux de sécurité publique, en considérant l'impact cumulatif des autorisations émises et entraînant une perte ou une perturbation de milieux humides ou hydriques.

Par ailleurs, le ROBVQ est d'avis que certaines catégories de milieux devraient s'ajouter aux catégories prévues à la loi et préalablement citées, pour obtenir une désignation.

Recommandation 3 :

Le ROBVQ recommande que l'article 15 du projet de loi soit remplacé par ce qui suit :

L'article 13 de cette loi est modifié par le remplacement du premier alinéa par les suivants :

« Le ministre peut désigner certains milieux en les délimitant sur plan lorsqu'ils se distinguent par la rareté ou l'intérêt exceptionnel que présente l'une de leurs caractéristiques biophysiques.

Dans le cas des milieux humides et hydriques, peuvent également être désignés les milieux dont les qualités correspondent aux critères suivants :

1- la diversité biologique et les fonctions associées à ces milieux confèrent une grande valeur écologique qu'il est nécessaire de conserver afin notamment de contribuer à la sauvegarde de leur intégrité ;

2- les milieux se distinguent, à l'échelle régionale ou nationale, par leur intégrité, leur rareté ou leur superficie ;

3- les milieux se situent dans l'espace de liberté d'un cours d'eau¹ et contribuent à la régulation des inondations, à la formation de corridors écologiques et au contrôle des apports en sédiments et en nutriments vers les cours d'eau ;

4- les milieux contribuent à prévenir des enjeux de sécurité publique tels que les inondations, les décrochements de berges, les glissements de terrain ou l'érosion côtière.

Sont aussi admis à une telle désignation les milieux humides et hydriques qui ont fait l'objet d'une intervention dans le cadre d'un programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques élaboré en vertu de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre C-6.2).

Lorsque ces milieux sont situés en terrain privé, cette désignation pourrait avoir un impact sur les droits des propriétaires de ces milieux, leur faisant porter le fardeau de la conservation d'un

¹ Le guide technique « Délimiter l'espace de bon fonctionnement des cours d'eau » de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse propose une approche intéressante à cet effet: <http://www.gesteau.fr/sites/default/files/guide-technique-sdage-rmc.pdf>

milieu d'intérêt. **Il serait souhaitable que le projet de loi prévoie les modalités juridiques associées à la désignation d'un milieu d'intérêt sur terre privée.**

En outre, le ROBVQ appuie la proposition présentée au projet de loi voulant que « Le ministre publie et tien [ne] à jour un registre des désignations ». Ce registre contient notamment la superficie des milieux désignés, leur localisation géographique et une mention s'ils font ou non partie des terres du domaine de l'état.

Le ROBVQ se réjouit par ailleurs que soient aussi admis à une désignation les milieux humides et hydriques « qui ont fait l'objet d'une intervention dans le cadre d'un programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques ».

Conséquemment, le ROBVQ souhaite que ce registre soit public et géoréférencé afin de permettre d'effectuer un suivi détaillé des projets de restauration réalisés à titre de compensations, en toute transparence, et ce à l'échelle du bassin versant.

Production de connaissances

Afin d'identifier les milieux humides et hydriques d'intérêt, il importe de disposer de connaissances à jour sur ces milieux. Plusieurs 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 des dernières années. Toutefois, l'état des connaissances est variable selon les régions.

Recommandation 4 :

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 et ;
- Caractériser les milieux humides et hydriques pour leurs fonctions.

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 devraient être utilisés pour tous les futurs inventaires. Les organismes de bassins doivent en outre être des partenaires actifs de ces processus afin d'assurer les travaux de validation terrain de la cartographie, de réaliser la caractérisation fine des milieux subissant des pressions et de documenter les fonctions hydrologiques et écologiques de ces milieux.

Ils ont d'ailleurs déjà démontré qu'ils peuvent jouer un rôle de premier plan dans la mobilisation des acteurs. 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.

Usages compatibles

Il est prévu au projet de loi, que « dans l'appréciation de toute demande d'autorisation qui lui est présentée en vertu de l'article 13 au regard de milieux humides et hydriques, le ministre prend en considération que le milieu désigné devrait, en principe, être maintenu dans son état naturel. » **Le ROBVQ salue cette proposition et y apporte son soutien.**

Les usages suivants sont ensuite identifiés comme incompatibles avec le maintien de l'état naturel des milieux : les travaux de drainage et de canalisation ; les activités de remblai et de déblai ; les travaux d'aménagement du sol, notamment ceux nécessitant du décapage, de l'excavation, du terrassement ou la destruction du couvert végétal ; toute autre activité déterminée par règlement du gouvernement.

Le gouvernement peut par ailleurs « soustraire, par règlement, parmi les activités visées à cet alinéa, celles dont la réalisation est compatible en raison du respect de certaines conditions, restrictions ou interdictions prévues par ce règlement ». Ce dernier passage soulève des questionnements.

Recommandation 5 : Le ROBVQ recommande de modifier ce passage de la loi par ce qui suit :

« Malgré le deuxième alinéa, le gouvernement peut soustraire, par règlement, parmi les activités visées à cet alinéa, celles dont la réalisation est compatible en raison du respect de certaines conditions, restrictions ou interdictions prévues par ce règlement **et qui visent des usages éducatifs et certaines activités récréatives extensives** »

Aucune perte nette de milieux humides et hydriques

Le ROBVQ se réjouit que le gouvernement du Québec introduise la notion d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques dans la législation et qu'il propose d'appliquer la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser ». Afin d'appliquer ces principes, la réalisation de plans régionaux des milieux humides et hydriques respectant l'objectif gouvernemental d'aucune perte nette est proposée.

Le ROBVQ avait recommandé, dans les consultations antérieures, que les compensations soient effectuées uniquement par de la restauration ou de la création de milieux humides et hydriques afin d'assurer l'atteinte du principe d'aucune perte nette. La conservation de milieux existants en guise de compensation mène inévitablement à une perte nette de milieux humides.

Ainsi, nous nous réjouissons de constater que le projet de loi prévoit que :

« afin de favoriser l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques, le ministre élabore et met en œuvre un ou des programmes visant à les restaurer et à en créer de nouveaux ».

Afin d'encadrer le processus de compensation, le ROBVQ et les OBV du Québec étaient favorables à une approche par banque de compensation puisqu'elle permet plus facilement de vérifier les résultats des projets de restauration avant leur sélection et de s'assurer que les services écologiques et hydrologiques perdus sont restaurés par la compensation choisie.

Bien que ce ne soit pas le mode de compensation qui ait été choisi, le ROBVQ est d'avis que plusieurs propositions du projet de loi pourront être bénéfiques à la conservation des milieux ciblés. Des bonifications aux mécanismes proposés devraient cependant être envisagées et nous les détaillerons ci-après, d'abord en matière d'évitement et de minimisation, puis de compensation.

Éviter

En matière d'évitement, le projet de loi propose qu'au moment de demander une autorisation, le demandeur fasse la démonstration « qu'il n'y a pas, pour les fins du projet, d'espace disponible ailleurs sur le territoire compris dans la municipalité régionale de comté concernée ou que la nature du projet nécessite qu'il soit réalisé dans ces milieux ».

Cet article de la loi démontre une volonté gouvernementale de favoriser l'évitement. **Toutefois, le ROBVQ est d'avis qu'un tel énoncé devrait être accompagné de tarifs restrictifs associés à la perturbation ou la destruction d'un milieu humide en tout ou en partie.** À la lecture du projet de loi, le ROBVQ s'inquiète que les modalités exigées pour la compensation ne soient pas suffisamment dissuasives. Nos préoccupations et recommandations seront précisées ci-après dans la section « compenser » de ce mémoire.

Minimiser

Au sujet de la minimisation des perturbations et des pertes de milieux humides et hydriques, seconde étape de la séquence d'atténuation, le projet de loi précise qu'au moment de demander une autorisation, le demandeur devra fournir une étude de caractérisation des milieux comprenant une « délimitation de la portion de ces milieux dans laquelle sera réalisée l'activité concernée, incluant toute portion additionnelle susceptible d'être affectée par cette activité ». Les impacts du projet sur les milieux visés ainsi que les mesures proposées en vue de les minimiser devront aussi être documentés.

Recommandation 6 : Le ROBVQ recommande que la loi précise que le ministre pourra refuser l'autorisation si les mesures proposées en vue de minimiser les impacts du projet sur les milieux humides et hydriques sont jugées insatisfaisantes.

Compenser

Quant à la dernière étape de la séquence d'atténuation, soit la compensation des pertes et des perturbations, elle sera influencée d'abord par la connaissance de ces pertes et perturbations, ensuite par les tarifs et ratios de compensation imposés et finalement, par le choix des lieux et des méthodes de compensation. Nous nous attarderons ici à chacun de ces trois points.

D'abord, en matière de **connaissance des pertes et perturbations**, le projet de loi propose que lorsqu'il rend une décision sur une demande d'autorisation, le ministre prenne en considération les éléments suivants :

- « la nature de l'intervention de même que les contraintes, les pertes et les perturbations occasionnées au milieu visé ;
- les caractéristiques écologiques du milieu visé et de son bassin versant, de même que les perturbations ou les pressions anthropiques subies par ceux-ci. »

Le ROBVQ est d'avis que ces informations sont essentielles afin de déterminer la compensation adéquate. Toutefois, elles devraient être complétées par d'autres informations essentielles.

Recommandation 7 : Le ROBVQ recommande que l'article 18 du projet de loi soit remplacé par :

« L'article 22 de cette loi est modifié par le remplacement du paragraphe 1 du premier alinéa par les paragraphes suivants :

1- la nature de l'intervention de même que les contraintes, les pertes et les perturbations occasionnées au milieu visé ;

2- les caractéristiques écologiques **et hydrologiques** du milieu visé et de son bassin versant, de même que les perturbations ou les pressions anthropiques subies par ceux-ci ;

3- la contribution de l'intervention aux impacts cumulatifs des perturbations à l'échelle du bassin versant.

En ce qui concerne les tarifs et ratios de compensation, le ROBVQ est d'avis que le modèle proposé par le gouvernement du Québec devrait permettre de maintenir les superficies en milieux humides à l'échelle du bassin versant (aucune perte nette de superficies).

Le projet de loi prévoit que « la délivrance de l'autorisation peut être subordonnée au paiement d'une contribution financière [...] dans le cas où les activités suivantes sont réalisées :

- des travaux de drainage et de canalisation ;
- des travaux de remblai et de déblai ;
- des travaux d'aménagement du sol, notamment ceux nécessitant du décapage, de l'excavation, du terrassement ou la destruction du couvert végétal ;
- toute autre activité visée par règlement du gouvernement. »

Or, le projet de loi ne prévoit pas les tarifs et ratios de compensation applicables. Il stipule plutôt que « Le gouvernement peut, par règlement : déterminer les éléments, les barèmes et les méthodes applicables [...] pour établir le montant de la contribution financière exigée en compensation de ces dommages... » Une méthode de calcul de la contribution financière pour la période transitoire (avant l'entrée en vigueur d'un règlement) est présentée à l'annexe 1. Cette méthode est basée sur un calcul prenant en considération les coûts des travaux, de même que la valeur des terrains ciblés. Les coûts des travaux sont estimés à 20 \$ m², multiplié par un ratio allant de 1:1 à 1:2 selon la zone établie.

Bien que cette méthodologie marque un premier pas intéressant pour la période transitoire, le ROBVQ est d'avis que les ratios proposés dans le règlement à venir devront être plus dissuasifs.

Recommandation 8 : Le ROBVQ recommande qu'un système de ratio dissuasif d'une valeur minimale de 1:3 soit mis en place afin de favoriser l'évitement et la minimisation et d'assurer des gains nets en milieux humides.

Ce ratio devrait prévoir une valeur d'un minimum de 1:3 pour s'assurer qu'il n'y ait pas de perte nette et pourrait aller, à titre d'exemple, jusqu'à une valeur de 1:10, en fonction de barèmes établis et basés sur les fonctions écologiques et hydrologiques du milieu. 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. De tels ratios pourraient permettre une combinaison de compensations par restauration et création (pour un ratio minimal de 1:2) et de compensations par conservation (pour la portion du ratio qui dépasse 1:2).

La valeur de la compensation établie devrait par ailleurs permettre d'internaliser tous les coûts associés à l'entrée en vigueur du projet de loi, ainsi qu'à la gestion des demandes d'autorisation et de compensation.

En effet, la complexité du système de compensation proposé dans ce projet de loi implique nécessairement des coûts d'administration et de gestion importants. L'étude d'impact réglementaire réalisée pour la présentation du projet de loi cite plusieurs coûts gouvernementaux et pour les communautés métropolitaines et les MRC pour la mise en œuvre du système, sans toutefois les chiffrer.

Le ROBVQ s'inquiète donc que les compensations qui seront versées dans la période transitoire soient principalement utilisées pour mise sur pied du système et qu'elles ne soient pas disponibles pour compenser les milieux humides perdus, ce qui amputerait la performance du système en matière de compensation.

Recommandation 9 : Le ROBVQ recommande que les tarifs établis pour la perturbation ou la destruction d'un milieu humide prévoient une internalisation complète des coûts associés à :

- La mise sur pied du système de compensation ;
- La réalisation de la compensation (dont l'acquisition de terrains ou la compensation au propriétaire) ;
- La gestion administrative du dossier et l'émission des autorisations ;
- Le suivi et la compensation et la vérification des services écologiques et hydrologiques restaurés ;
- La mise en place d'incitatifs financiers à la restauration
- La mise sur pied de comités de concertation prévus à la recommandation 17.

Puisque le mécanisme de compensation choisi est d'abord et avant tout financier et que le lieu de compensation n'est pas connu au moment de l'autorisation de la perte, il importe de s'assurer que les compensations réalisées permettront minimalement de maintenir les superficies perdues en milieux humides, voire d'en gagner (gains nets).

Une seconde inquiétude du ROBVQ concerne l'absence d'indication sur la réalisation des compensations selon la domanialité (tenure publique ou privée) du milieu ciblé. **Des précisions quant à la réalisation des compensations en milieu privé sans contrevenir au droit de propriété et à la responsabilité civile associée à la création et au maintien du nouveau milieu devraient être présentées au projet de loi.**

En plus d'établir les tarifs et ratios adéquats pour la compensation dans le règlement d'application à venir, le projet de loi devrait permettre de maintenir les superficies en milieux humides **à l'échelle du bassin versant.**

Avec le système de compensation choisi, **il semble clair que le lien écologique entre le versement d'une compensation monétaire pour un milieu humide détruit ou perturbé et la réalisation de la compensation (restauration ou création) est brisé,** au moins tant que les plans régionaux n'auront pas été approuvés par le ministre (échéancier de plus de 5 années). Le principe d'aucune perte nette est alors appliqué à l'échelle de l'ensemble des bassins versants de telle sorte que pour le bassin versant qui connaît la destruction d'un milieu humide, il y a perte nette sans égard à la rareté et au rôle des milieux humides dans ce bassin,

alors que pour le bassin versant qui reçoit la compensation, il y a un gain net. Après la période de mise en œuvre, le lien risque fort d'être incomplet, à moins que les conditions de délégation de gestion ainsi que la réglementation qui sera adoptée ne clarifient cet aspect.

Le projet de loi à l'étude prévoit bel et bien que « Le ministre doit rendre public le premier programme visant à restaurer les milieux humides et hydriques ou à en créer de nouveaux ». Le ROBVQ tient à saluer cet engagement qui répond à de multiples recommandations qu'il a formulées par le passé.

Toutefois, rien dans le projet de loi ne stipule que les compensations réalisées privilégieront la restauration et la création de milieux dans le même bassin versant ou à proximité des milieux dégradés.

Recommandation 10 : Le ROBVQ recommande qu'une hiérarchie concernant les lieux de restauration soit établie et que les compensations soient prioritairement réalisées dans un milieu similaire et à proximité, idéalement dans le même bassin versant, ou à défaut dans les bassins versants les plus dégradés à proximité.

Recommandation 11 : Le ROBVQ recommande que l'article 15.9 du projet de loi soit remplacé par ce qui suit :

« Un programme doit notamment prévoir :

1° les critères d'admissibilité des projets de restauration et de création de milieux humides et hydriques, des personnes et des organismes qui peuvent bénéficier du programme ainsi que les critères d'admissibilité des coûts associés à la réalisation de ces projets ;

2° les objectifs et les cibles à atteindre par bassin versant **afin de maintenir les superficies et fonctions en milieux humides dans tous les bassins versants et de faire des gains dans les bassins les plus dégradés ;**

3° le contenu minimal des ententes à conclure pour la réalisation du programme, lesquelles doivent prévoir les conditions, les restrictions et les interdictions applicables à la réalisation des travaux de restauration et de création de milieux humides et hydriques ;

4° les mesures à mettre en place pour s'assurer de l'état d'avancement des projets retenus et pour en évaluer l'efficacité ;

5° les mesures de suivi pour s'assurer de la pérennité des milieux restaurés et créés. »

En plus de permettre de maintenir les superficies de milieux humides à l'échelle du bassin versant, cette proposition de modification concrétiserait la volonté gouvernementale de faire des gains nets en milieux humides et hydriques, à condition que la recommandation 8 sur les ratios de compensation soit elle aussi appliquée.

Respect de la séquence d'atténuation

Une autre condition de succès pour que le système de compensation proposé soit fonctionnel concerne l'examen du respect de la séquence d'atténuation au moment de l'émission d'une autorisation.

Recommandation 12 : Le ROBVQ recommande que l'examen du respect de la séquence « éviter, minimiser, compenser » prenne en compte l'avis de plusieurs organismes reconnus pour 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.

Dans un contexte de changement global, l'examen du respect de la séquence d'atténuation devrait tenir compte des notions de capacité de support du milieu et de vulnérabilité.

Recommandation 13 : 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 » et lors de l'émission d'un certificat d'autorisation.

Les organismes de bassins versants sont des ressources clés en la matière et sont prêts à collaborer à la mise en œuvre de cette recommandation.

En outre, l'autorisation de nouvelles pertes et perturbations, bien qu'elles puissent être compensées ailleurs dans le bassin versant, peut entraîner des modifications au fonctionnement hydrologique et écologique du bassin.

Recommandation 14 : Le ROBVQ recommande que les pertes ou perturbations entraînant une augmentation de la vulnérabilité d'une collectivité ou de ses usages ne soient autorisées sous aucune considération, même moyennant une compensation.

À cet effet, une attention particulière devrait être accordée aux aires d'alimentation des prises d'eau potable et aux zones situées en amont de zones inondables.

Finalement, le projet de loi propose que soit produit, tous les 10 ans, un bilan concernant l'application de la loi. Ce dernier portera notamment sur :

« la mise en œuvre des programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques mis en place en vertu de la présente loi, notamment quant aux éléments suivants :

- a) l'identification des projets retenus ;
- b) un inventaire des milieux humides et hydriques restaurés et créés en vertu de ces programmes ;
- c) l'évolution des sommes reçues à titre de compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques et de celles investies dans des mesures de restauration et de création de tels milieux ;
- d) une analyse des résultats obtenus par rapport à l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques ; »

Le ROBVQ tient à saluer cette initiative qui permettra de mesurer les résultats du programme à long terme. Toutefois, bien que l'horizon de 10 ans choisi dans le projet de loi soit pertinent en matière d'analyse des résultats, il est plus difficilement justifiable pour rendre publiques les informations prévues aux points a), b) et c).

Recommandation 15 : Le ROBVQ recommande que les informations concernant l'identification des projets retenus dans les programmes de restauration et création, l'inventaire des milieux restaurés et créés et l'évolution des sommes reçues à titre de compensation, soient rendues disponibles annuellement.

Ces informations seront notamment valorisées dans la mise à jour des plans directeurs de l'eau et leur suivi, exigés par le gouvernement du Québec et dont la réalisation est coordonnée par les organismes de bassins versants.

Gestion intégrée par bassin versant

Bien que le projet de loi actuellement à l'étude marque un pas important pour le Québec en matière de conservation des milieux humides et hydriques, une composante essentielle semble malheureusement absente du projet de loi. Il s'agit des mécanismes qui permettront d'inscrire la mise en œuvre de cet ambitieux projet de société dans une perspective de gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Cette thématique est donc celle pour laquelle le ROBVQ souhaite formuler ses plus importantes recommandations.

Plans de milieux humides et hydriques

Le projet de loi introduit un nouveau mandat pour les communautés métropolitaines ou MRC, soit « élaborer et mettre en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques, à l'échelle de son territoire, à l'exception des terres du domaine de l'État en faisant partie. »

Bien que le ROBVQ se réjouisse que le gouvernement du Québec propose de modifier la Loi sur l'eau de 2009 afin d'y inscrire nommément les organismes de bassins versants et les tables de concertation régionales, ce seul ajout ne permet pas à lui seul que les travaux de conservation des milieux humides se réalisent dans une optique de gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

En effet, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (modifiée par ce projet de loi pour devenir la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*), stipule que « La gestion des ressources en eau et des milieux associés doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques désignées [...] Elle reconnaît donc le bassin versant comme unité hydrologique adaptée à la prise de décision en matière de gestion de l'eau. »

Il est donc surprenant de constater que cet article de la loi n'est pas appliqué plus loin dans ce même projet de loi, lorsqu'il est question du développement des plans régionaux des milieux humides et hydriques.

Recommandation 16 : Le ROBVQ recommande que des mécanismes de gouvernance clairs soient établis afin que la mise en œuvre de ce projet de loi respecte ses propres énoncés selon lesquels la gestion des ressources en eau et des milieux associés doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques et que le bassin versant constitue l'unité hydrologique adaptée à la prise de décision en matière de gestion de l'eau.

Ainsi, bien que le ROBVQ reconnaisse les compétences des communautés métropolitaines et MRC en matière d'aménagement du territoire et de gestion des cours d'eau, ces instances ne peuvent pas être les gardiennes d'une gestion intégrée à l'échelle du bassin versant en raison de leurs limites géographiques qui ne respectent pas les limites naturelles d'écoulement des eaux.

À cet effet, le seul mécanisme proposé par le projet de loi prévoit que :

« Lors de l'élaboration d'un plan régional des milieux humides et hydriques, la communauté métropolitaine ou la municipalité **doit au moins consulter les organismes de bassin versant** et les tables de concertation régionale concernées afin de tenir compte de leurs préoccupations et des éléments contenus dans un plan directeur de l'eau ou dans un plan de gestion intégrée du Saint-Laurent. »

Le ROBVQ juge cette proposition réductrice et insuffisante afin d'assurer une réelle gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

Recommandation 17 : Afin d'assurer une mise en œuvre efficace de la loi, le ROBVQ recommande que soit prévue une coordination des actions à l'échelle de chacune des 40 zones de gestion intégrée de l'eau par bassin versant et que soient structurés des comités de concertation dédiés à la conservation des milieux humides et hydriques pour chacune de ces zones. Afin de soutenir les communautés métropolitaines et les MRC dans la réalisation des plans régionaux, ces comités auraient les mandats suivants :

- Acquisition de connaissances et cartographie des milieux humides et hydriques du territoire ;
- Identification des milieux humides et hydriques d'intérêt à l'échelle des bassins versants ;
- Identification des sites potentiels de restauration de milieux humides et hydriques à l'échelle des bassins versants ;
- Coordination des programmes de restauration et mise en valeur des milieux humides et hydriques à l'échelle des bassins versants.

Les organismes de bassins versants agissent officiellement à titre de tables de concertation sur l'eau à l'échelle des zones de gestion intégrée de l'eau depuis 2009. Le gouvernement a investi des ressources pour la mise en place d'un réseau d'OBV qui ont développé des expertises locales en gestion de l'eau. Les mettre davantage à contribution pourrait non seulement réduire les coûts de développement et de rodage du système, mais aussi en assurer son fonctionnement à long terme.

C'est pourquoi le ROBVQ est d'avis qu'un mandat spécifique pour l'animation et la coordination de ces comités devrait leur être dévolu dans les mécanismes de mise en œuvre de la loi.

Ces comités seraient composés des intervenants municipaux et gouvernementaux impliqués dans la conservation et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques. Ils pourraient s'adjoindre des organismes disposant d'une expertise particulière, tels que Canards Illimités Canada ou des groupes de conservation, afin d'éclairer leurs travaux.

À l'article 7 du projet de loi, le gouvernement du Québec ouvre d'ailleurs la porte à ce que de tels mandats puissent être confiés aux organismes de bassins versants puisqu'il mentionne que le ministre peut « confier tout mandat à un organisme de bassin versant ou à une table de concertation régionale afin notamment de le conseiller en matière de gouvernance de l'eau. ». Le projet de loi prévoit aussi que « Le ministre peut, par entente, déléguer à [...] une personne morale ou à un autre organisme la gestion de tout ou partie d'un programme... »

Bien que ces articles de loi constituent des portes entrouvertes vers une collaboration efficace à l'échelle du bassin versant, il demeure essentiel pour le ROBVQ que ce mandat complémentaire soit attribué aux organismes de bassins versants dans le projet de loi actuellement à l'étude.

En complément, le ROBVQ est d'avis qu'il est nécessaire que des pouvoirs de recours soient dévolus aux instances municipales responsables de l'élaboration de plans régionaux des milieux humides et hydriques (avec le soutien des comités de concertation proposés à la recommandation 17), lorsque ces derniers ne sont pas respectés.

Recommandation 18 : Le ROBVQ recommande que la loi précise les modalités de recours des entités responsables de l'élaboration et du suivi des plans régionaux des milieux humides lorsque ces derniers ne sont pas respectés.

Il est finalement à noter que le principe de fonds de péréquation, basé sur la proportion de milieux humides et hydriques conservés ou perturbés sur les territoires municipaux, pourrait être exploré afin d'assurer l'équité territoriale entre les municipalités à l'échelle du bassin versant. Ainsi, une municipalité tenue de réaliser plusieurs compensations sur son territoire pour des pertes survenues dans une municipalité en amont ou en aval pourrait être dédommée pour cet effort supplémentaire.

Arrimage entre les planifications des OBV et des MRC

Le ROBVQ est d'avis que le processus actuel de révision de la Loi sur l'eau serait une occasion d'enfin préciser les mécanismes d'arrimage entre les travaux de réalisation de plans directeurs de l'eau et de schémas d'aménagement et de développement des MRC.

La loi actuelle prévoit que « Le ministre doit en outre transmettre copie du plan [directeur de l'eau] aux ministères et organismes du gouvernement ainsi qu'aux municipalités régionales de comté, aux communautés métropolitaines et aux municipalités locales dont le territoire est compris en tout ou en partie dans l'unité hydrographique visée par ce plan, **afin qu'ils le prennent en considération dans l'exercice des attributions** qui leur sont conférées par la loi dans le domaine de l'eau ou dans tout autre domaine ayant une incidence sur l'eau ».

Dans le projet de loi à l'étude, il est proposé de remplacer ce passage de la loi par « Le plan ainsi élaboré **doit être pris en considération** par les ministères, les organismes du

gouvernement, les communautés métropolitaines, les municipalités et les communautés autochtones ».

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2009, **aucun suivi de cette prise en considération n'a été effectué et aucun mécanisme de reddition de compte par les intervenants ciblés n'a été mis en œuvre.** Ainsi, la prise en considération des plans est tributaire de la volonté des intervenants municipaux et varie en fonction des décideurs en place. Cette situation a par ailleurs été soulevée dans un rapport du commissaire au développement durable en 2013 qui précisait que « L'eau n'est pas encore gérée de façon intégrée sur la base des bassins versants ». À ce sujet, il recommandait de :

- « Assurer la coordination des interventions gouvernementales et la complémentarité de leurs actions en matière de gestion intégrée de l'eau afin de maximiser leurs impacts sur la qualité de l'eau et la protection des écosystèmes aquatiques. »
- « Définir des orientations qui expliquent comment doit être prise en compte la gestion intégrée de l'eau dans la révision et la mise à jour des schémas d'aménagement et de développement. »

La légère modification à la loi proposée ne permet pas de remédier à la situation et de répondre aux recommandations du commissaire au développement durable.

Recommandation 19 : Le ROBVQ recommande que le projet de loi actuellement à l'étude précise la façon dont les plans doivent être pris en considération par les ministères, les organismes du gouvernement, les communautés métropolitaines, les municipalités et les communautés autochtones et qu'il propose un mécanisme de suivi d'évaluation de cette prise en considération.

Le ROBVQ tient tout de même à souligner ce passage du projet de loi :

« pour l'analyse des impacts d'un projet sur la qualité de l'environnement, le ministre prend également en considération les éléments suivants :

- 1° les caractéristiques et les fonctions écologiques des milieux visés ainsi que du bassin versant auquel ils appartiennent, de même que les perturbations ou pressions anthropiques subies par ceux-ci ;
- 2° la capacité des milieux visés à se rétablir ou la possibilité de les restaurer en tout ou en partie une fois le projet complété ;
- 3° les éléments contenus dans un plan directeur de l'eau, un plan de gestion intégrée du Saint-Laurent ou un plan régional des milieux humides et hydriques élaborés en vertu de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre C-6.2), ainsi que les objectifs de conservation prévus dans un plan métropolitain de développement ou dans un schéma d'aménagement et de développement, le cas échéant. »

Il s'agit d'une proposition intéressante permettant de cheminer vers une meilleure prise en considération des plans directeurs de l'eau dans les activités gouvernementales, mais qui ne saurait à elle seule répondre aux recommandations du commissaire au développement durable.

Sensibilisation sur l'importance des milieux humides et hydriques

Les citoyens, et notamment les propriétaires, jouent un rôle de premier plan dans la conservation des milieux humides et hydriques. Ils seront d'ailleurs directement interpellés de plusieurs façons. Les milieux humides désignés pourront se trouver sur leur propriété, de même que les sites de restauration et de création potentiels, et ce, autant en milieu urbain qu'agricole ou forestier. Par ailleurs, ce sont eux qui réaliseront les activités jugées compatibles dans les milieux humides et qui devront procéder à une demande d'autorisation pour intervenir sur le territoire.

Les milieux humides contribuent au maintien de notre qualité de vie, notamment en prévenant les inondations, en facilitant notre adaptation au changement climatique, en offrant des lieux privilégiés de contact avec la nature, en prévenant les îlots de chaleur et en offrant des habitats intéressants pour plusieurs espèces. Ces faits scientifiquement reconnus ne sont malheureusement pas bien connus de l'ensemble de la société.

Recommandation 20 : Le ROBVQ recommande que le projet de loi prévoie l'élaboration et la réalisation d'un programme ambitieux de sensibilisation des citoyens québécois à l'importance des milieux humides et hydriques.

Par ailleurs, le projet de loi actuel ne semble avoir préséance ni sur la Loi sur les hydrocarbures, ni sur celles sur les mines ou sur la protection du territoire agricole. Cette situation pourrait complexifier grandement la sélection de lieux de restauration et de création de milieux humides.

Recommandation 21 : Le ROBVQ recommande que le projet de loi à l'étude ait préséance sur les autres lois en vigueur afin de permettre des interventions de restauration et de création de milieux humides et hydriques sur des territoires diversifiés.

Ainsi, des mécanismes de sensibilisation et de dialogue constants devront être mis en place afin que tous les secteurs d'activité soient associés positivement aux efforts de conservation des milieux humides et hydriques.

Les OBV du Québec souhaiteraient être associés à l'élaboration et la mise en œuvre de telles initiatives de sensibilisation et de dialogue, aux côtés de partenaires diversifiés.

Conclusion

En guise de conclusion, le ROBVQ tient à réitérer ses félicitations et son appui au gouvernement du Québec pour l'adoption et la mise en œuvre de plusieurs des propositions du projet de loi visant à appliquer les principes d'aucune perte de milieux d'intérêt (désignés), et d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques.

Cependant, une préoccupation majeure ne peut être passée sous silence. **Bien que ce projet de loi renforce l'affirmation que la ressource eau doit être gérée de façon intégrée et par bassin versant et qu'elle inscrive nommément les organismes de bassins versants à titre d'entités de responsables de la mise en œuvre de cette gestion intégrée, les mécanismes de gouvernance proposés pour la conservation des milieux humides et hydriques semblent ignorer complètement ces mêmes principes.**

Pour que cette loi puisse atteindre son plein potentiel et assurer une gestion durable des milieux humides et hydriques au Québec, des rectifications à cet effet s'imposent. Un mandat devra être confié aux organismes de bassins versants, en complément à celui dévolu aux MRC et communautés métropolitaines, pour s'assurer que la protection, la compensation et la restauration des milieux se fassent à l'échelle des bassins versants et en concertation avec tous les acteurs du territoire et dans un processus de dialogue avec la société civile.

Le ROBVQ et les OBV du Québec sont d'ailleurs disposés à travailler en collaboration étroite avec le gouvernement du Québec afin de faire de ce projet de loi un jalon marquant pour la conservation de la ressource eau dans la province.