



Projet de loi n° 132

Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques

Mémoire déposé
à la Commission des transports et de l'environnement
par



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

Mai 2017

La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**



Rédaction

Andréanne Blais, chargée de projet et biologiste
Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec

Collaboration

Isabelle Bonsant, CRE Centre-du-Québec

Daniel Cyr, CRE Montérégie

Guy Garand, CRE Laval

Frédéric Lewis, CRE Capitale-Nationale

Vincent Moreau, RNCREQ

Andréanne Paris, CRE Montérégie

Gilles Brochu, CRE Centre-du-Québec



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

Maison du développement durable # 380.A
50, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal H2X 3V4
514 861-7022

Table des matières

1. Présentation du RNCREQ et des CRE.....	2
2. Considérations générales	3
3. Recommandations.....	4
Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection	4
Loi sur la conservation du patrimoine naturel	5
Loi sur la qualité de l'environnement.....	5
Mise en œuvre.....	6
4. Conclusion	8

1. Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay–Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du Québec. Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les

Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.

processus de développement et contribuent à harmoniser la préservation de l'environnement, l'équité sociale et le développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation, en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. En 2014, les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres – Principalement des groupes environnementaux, des organismes parapublics et municipaux, ainsi que des citoyens et quelques entreprises privées.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux : changements climatiques, protection de la biodiversité, matières résiduelles, santé des lacs, gestion de l'eau, énergie, forêts, etc.

Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom.

Au fil des années, le réseau des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics mais lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

2. Considérations générales

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ) est très heureux de voir le gouvernement du Québec partager l'objectif de **zéro perte nette** de milieu humide et hydrique (MHH), d'intégrer un **facteur de rareté** selon la zone géographique dans les mesures de compensation et apporter des **modifications**, principalement, à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) (chapitre Q-2), à la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (chapitre C-6.2), ainsi qu'à la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN) (chapitre C-61.01) avec le projet de loi 132. Le RNCREQ souligne aussi le changement, par l'article 30 du projet de loi 132, du pouvoir élargi des communautés métropolitaines (CM) et des municipalités régionales de comté (MRC) en matière de protection de l'environnement.

Rappelons que l'article 22 de la LQE traitant des milieux humides et hydriques (MHH) a été adopté en 1988 et n'a pas été modifié de manière globale depuis, et ce, malgré l'évolution des préoccupations de la société, du tissu économique et des enjeux environnementaux. Bien que l'adoption de la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique en mars 2012 a permis de confirmer le pouvoir du ministre du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) d'exiger du demandeur des mesures de compensation visant notamment la restauration, la protection ou la valorisation d'un MHH ou terrestre, cette loi ne tenait pas compte des ajustements souhaités par plusieurs groupes environnementaux.

C'est ainsi tout à l'honneur du ministre du MDDELCC, David Heurtel, d'avoir réussi à mener ce chantier considérant les multiples enjeux de développement durable auxquels il se rapporte.

Cela dit, la partie est encore loin d'être gagnée, car il existe encore une grande **incertitude relativement au contenu des règlements éventuels du projet de loi et les moyens de mise en œuvre et de consultation sont encore inconnus**. Si le MDDELCC désire rendre réaliste l'application d'un tel cadre réglementaire et assurer son rôle premier de protection de l'environnement, il devra pouvoir compter sur des outils adéquats et modernes et une collaboration des acteurs du milieu, notamment du RNCREQ en matière de planification du territoire et de conservation des milieux naturels.

Le présent mémoire abordera successivement ses recommandations selon les trois principales lois visées et leur mise en œuvre.

3. Recommandations

Bien que le contenu actuel du projet de loi soit adéquat en vue de permettre de conserver les milieux humides et hydriques à l'intérieur d'un cadre légal simplifié, clair et cohérent, le RNCREQ veut néanmoins soulever quelques éléments visant à soutenir la concrétisation des règlements à venir et leur mise en œuvre.

Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection

Conformément aux recommandations faites par le RNCREQ dans son mémoire sur le projet de loi 71 et 102, nous sommes très satisfaits de voir que les communautés métropolitaines et les MRC devront établir un plan régional des MHH au plus tard cinq ans après la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi. Ces plans permettront de tenir compte de la diversité des contextes régionaux et de l'adapter à la conservation des MHH.

Toutefois, l'échéance globale proposée nous amène à craindre que les plans régionaux ne puissent assurer pleinement la protection de certains MHH d'intérêt à court terme. En ce sens, le RNCREQ croit que le plan régional des MHH devrait se réaliser en deux phases :

1. Identification des MHH à protéger, et ce dès la première année suivant l'adoption du projet de loi 132. Le RNCREQ considère que le Québec dispose déjà amplement de connaissances sur les méthodes de priorisation des MHH pour soutenir les communautés métropolitaines et les MRC dans cet exercice.
2. Réalisation des autres étapes du plan régional, tel que défini dans le futur guide.

Le RNCREQ pense aussi qu'il serait souhaitable que les plans régionaux soient soumis à un processus de consultation publique, au même titre que le plan des MHH qui sera réalisé par le MDDELCC, et que ces consultations intègrent une vaste liste d'experts.

Le RNCREQ est d'avis que les bénéfices de cet outil de planification ne pourront jamais se concrétiser sans un arrimage de la *Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA)* et de la *Loi sur les mines et de la Loi sur les hydrocarbures*.

Recommandation 1

Le RNCREQ recommande que les communautés métropolitaines et les MRC priorisent l'identification des MHH à protéger dès la première année suivant l'adoption du présent projet de loi, et ce, en tenant compte d'un objectif de MHH à protéger.

Le RNCREQ recommande qu'aucune autorisation (activité à risque modéré et élevé) ne soit émise tant que les MHH à protéger ne sont pas identifiés et intégrés à un outil de planification du territoire, par exemple dans un règlement de contrôle intérimaire (RCI).

Recommandation 2

Le RNCREQ recommande qu'un arrimage avec la Loi sur la protection du territoire agricole soit réalisé afin d'assurer la mise en œuvre des plans régionaux et éviter aux acteurs municipaux de travailler à la pièce avec la Commission de protection du territoire agricole du Québec pour l'intégration des MHH à conserver.

Recommandation 3

Le RNCREQ considère qu'il serait souhaitable que le MDDELCC se concerte avec le ministère des Ressources naturelles afin de réduire l'impact de la prise en compte des droits accordés par l'État en vertu de la *Loi sur les mines* et de la *Loi sur les hydrocarbures* ou des demandes présentées pour obtenir de tels droits dans les plans d'action des plans régionaux, notamment pour les MHH protégés.

Loi sur la conservation du patrimoine naturel

Le RNCREQ est très satisfait de constater que le MDDELCC s'attardera à identifier les MHH à protéger au niveau provincial. Cela répond aux recommandations de plusieurs organismes environnementaux quant à la protection des MHH d'importance. Par contre, le RNCREQ constate que, malgré l'adhésion du Québec à l'objectif de 17 % d'Aichi, aucun objectif de protection n'est identifié.

Le RNCREQ est aussi satisfait de constater, et ce, conformément à notre inquiétude portant sur les consultations ciblées qui avait été soulevée dans notre mémoire sur le projet de loi 102, que le Ministère a pour objectif de consulter certains acteurs dans le cadre de l'identification des MHH. Cependant, le RNCREQ considère qu'une plus vaste gamme d'experts devrait être consultée et que cette démarche devrait être bien encadrée afin d'éviter les risques d'échappatoire.

Recommandation 4

Le RNCREQ suggère au MDDELCC d'établir un objectif de MHH à protéger.

Loi sur la qualité de l'environnement

Comme nous l'avons mentionné dans notre mémoire sur le projet de loi 102, le RNCREQ ne s'oppose pas à l'idée de moduler le régime d'autorisation en fonction du niveau de risque (risque élevé, modéré, faible ou négligeable). Toutefois, cela nécessitera des précisions quant à l'évaluation des activités classées dans les différents niveaux de risque.

L'examen attentif des règlements d'application qui vont suivre devient une condition essentielle pour juger de la saine gestion du risque. Notamment au Québec où les activités agricoles et sylvicoles sont

les principales sources de perturbations, représentant respectivement 44 % et 26 % des superficies touchées selon le rapport de Pellerin et Poulin (2013)¹.

Le RNCREQ soutient que, bien qu'innovant et unique, le principe de compensation financière proposé par le MDDELCC comme mesure transitoire devra être bonifié lors de la mise en place du cadre réglementaire découlant du projet de loi. De plus, il devra prendre en considération des valeurs plus élevées de compensation considérant, entre autres, que la juste valeur marchande des terrains peut augmenter rapidement, que les contraintes de lotissement peuvent représenter des coûts d'acquisition considérable ainsi que les services écologiques rendus par les MHH peuvent être relativement différents d'un milieu à un autre.

Toujours en lien avec les mesures de compensation, considérant l'objectif d'aucune perte nette de MHH et les motifs de refus de délivrance d'une autorisation ministérielle, le RNCREQ croit que le Ministère devra agir avec prudence dans le cas de l'analyse des dossiers des cannebergières en mettant l'emphase sur l'évitement. Le RNCREQ considère que ces dernières ne sont pas dans la même situation que les projets d'extraction de tourbe, en ce sens qu'une exploitation de canneberges n'a, dans les faits, pas de cessation envisagée. Ainsi, nous considérons qu'il s'agira d'une perte nette de milieux humides allant à l'encontre de l'objectif d'aucune perte nette. Dans les cas où l'évitement n'est pas possible, le RNCREQ croit que les cannebergières devraient contribuer financièrement à la hauteur de l'évaluation d'une remise en état du MHH, dans une fiducie dès l'octroi de l'autorisation et non à la fin des activités comme il est mentionné dans le projet de loi 132.

Recommandation 5

Le RNCREQ recommande au ministre d'appliquer rigoureusement à toute demande d'autorisation, notamment les cannebergières, le principe d'évitement.

Recommandation 6

Le RNCREQ souhaite voir intégrer une bonification à la hausse des compensations financières après la fin des mesures transitoires.

Mise en œuvre

Le RNCREQ tient à rappeler l'importance qu'il accorde au développement des futurs cadres réglementaires et aux programmes de mise en œuvre. Le projet de loi donne les orientations et les pouvoirs nécessaires au Ministère pour atteindre son objectif d'aucune perte nette de MHH mais fournit peu d'information quant au contenu des cadres réglementaires et aux programmes visant la protection, la restauration et la création de MHH.

1. PELLERIN, S., et M. POULIN, 2013. Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable, p. 104.
[<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/rives/Analyse-situation-milieux-humides-recommandations.pdf>].

Le RNCREQ est d'avis que le MDDELCC détient l'expertise et les connaissances pour mettre en œuvre l'objectif zéro perte nette, mais que l'application présentera des défis auxquels le MDDELCC ne peut répondre seul. Le RNCREQ est d'avis que les solutions résideront dans le savoir et l'expertise terrain que possèdent une grande variété d'organismes québécois, dont le RNCREQ.

Une telle mise en œuvre demande aussi d'augmenter la surveillance des actes illégaux de destruction ou de perturbation des MHH. Dans le rapport de Pellerin et Poulin (2013), les auteurs soulignent que les activités agricoles et forestières, représentant respectivement 44 % et 26 %, sont presque absentes des certificats d'autorisation analysés, deux secteurs d'activité pourtant assujettis au deuxième alinéa de l'article 22 de la LQE.

Toutefois, le RNCREQ tient à souligner son inquiétude à l'égard du manque de ressources financières nécessaires à l'accomplissement de la mise en œuvre, tant en ce qui concerne le MDDELCC que les organismes provinciaux.

Recommandation 7

Le RNCREQ demande au gouvernement du Québec de donner au MDDELCC les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de sa mission et de ses responsabilités.

Recommandation 8

Le RNCREQ souhaite que le gouvernement du Québec offre des programmes financiers, tels que le retour du programme *Partenaire pour la nature*, afin de soutenir la protection des MHH et l'acquisition de connaissances.

Recommandation 9

Le RNCREQ souhaite voir augmenter les efforts de surveillance relatifs à la perte illégale de MHH et les mesures coercitives, tel que la remise en état du MHH, reliées à une perte ou une dégradation d'un MHH.

4. Conclusion

Nous terminons en mentionnant l'importance de la conservation des milieux humides et hydriques, de par leur fonction écologique, pour les nombreux services écologiques qu'ils rendent à la collectivité tels que la préservation de nos ressources en eaux, la protection de la biodiversité et la contribution à l'adaptation aux changements climatiques.

Le RNCREQ reconnaît ainsi que le projet de loi proposé suite à l'aboutissement d'une réflexion et d'une consultation interministérielle et multipartite répond à une grande majorité de ses préoccupations antérieures soulevées dans les mémoires sur les projets de loi 71 et 102. Le MDDELCC peut être fier des démarches entreprises. Dans l'ensemble, nous partageons l'objectif de zéro perte nette que s'est donné le gouvernement du Québec. L'apport d'une définition claire des MMH, l'identification des milieux humides à protéger, la réalisation des plans régionaux, la mise en place d'une compensation claire sont tous des points soulevés et considérés dans le projet de loi 132.

Toutefois, pour atteindre l'objectif d'aucune perte nette, le RNCREQ tient à rappeler l'importance de certaines préoccupations, notamment dans la mise en œuvre des règlements, guides et programmes à venir. Cette mise en œuvre devra prendre compte d'un arrimage avec la *Loi sur la protection de territoire agricole*, la *Loi sur les mines* et la *Loi sur les hydrocarbures* et l'accompagnement technique et financier des parties prenantes.

Dans la suite des choses, le RNCREQ offre son entière collaboration par l'expertise acquise au cours des vingt dernières années en ce qui a trait à la planification territoriale et la conservation des milieux naturels.