



Mémoire du ROBVO

Projet de loi n°71 concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique

déposé au MDDEP

Mai 2012



Pour information

Antoine Verville
Directeur général adjoint

Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)
870, avenue de Salaberry, bureau 106, Québec (Québec) G1R 2T9
Téléphone : 418 800-1144, poste 9

Courriel : antoine.verville@robvq.qc.ca
Internet : www.robvq.qc.ca

Introduction

Les milieux humides sont des systèmes hydrologiques complexes qui abritent une grande diversité de végétaux et une faune diversifiée. Ces derniers font partie intégrante de chacun des bassins versants. À ce titre, ils offrent une foule de services écologiques, dont :

- la filtration naturelle des eaux ;
- la modération des sécheresses et des inondations ;
- l'offre de possibilités récréatives et éducatives ;
- les habitats fauniques, notamment pour des espèces menacées ou vulnérables ;
- l'absorption de gaz à effet de serre ;
- la régulation des cycles hydrologiques ;
- etc.

1- Le projet de loi 71 concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique est, à l'avis du ROBVQ, indispensable afin de régler les difficultés techniques permettant au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs d'exiger compensation pour la perte de milieux humides. Cependant, les articles prévus au projet de loi ne nous garantissent pas l'adoption par le gouvernement, dans un délai raisonnable, d'outils légaux encadrant la protection des milieux humides et les mesures de compensation nécessaires.

Or, cette loi « corrective » devrait mener dès que possible à l'adoption d'une loi visant la protection des milieux humides ou à la modification de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), ainsi qu'à l'adoption d'outils légaux encadrant les processus de compensation.

Ainsi, après une courte présentation de notre organisation, le présent mémoire abordera successivement cinq points importants selon le ROBVQ :

1. La protection des milieux humides
2. La restauration et la création de milieux humides
3. Le suivi des processus de compensation
4. L'encadrement légal pour les milieux humides
5. L'implication des organismes de bassins versants

Ce mémoire comporte deux types de propositions du ROBVQ, soit les recommandations spécifiques quant aux articles du projet de loi 71 et des recommandations générales pour un meilleur encadrement de la conservation des milieux humides. Ces deux types de propositions sont identifiées comme suit:

Proposition spécifique

Proposition générale

Présentation de l'organisme

Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)

Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) compte comme membres les 40 organismes de bassins versants agissant sur l'ensemble du territoire québécois. 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 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 oeuvre, 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 organismes de bassins versants reconnus par le gouvernement du Québec et agissant sur l'ensemble du territoire québécois méridional (figure 1). Ces OBV regroupent plus de 800 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



Commentaires quant au projet de loi

Bien que le contenu actuel du projet de loi soit adéquat en vue de permettre rapidement au ministre d'imposer une compensation pour les projets affectant un milieu humide, ce dernier ne permet pas d'encadrer adéquatement la conservation pérenne des milieux humides. À cet égard, le ROBVQ souhaite faire part de ses réflexions quant à quelques sujets précis.

1. Pour une protection des milieux humides

2- D'abord, le ROBVQ est en accord avec la séquence « éviter-minimiser-compenser », lorsqu'il est question de projets affectant un milieu humide. En vertu de cette séquence, la priorité devrait être accordée à la conservation des milieux humides existants.

Pour les situations où il est nécessaire d'intervenir en milieu humide et impossible de trouver un site de remplacement, le choix des interventions devrait viser la minimisation des pertes en superficie de milieux humides et en services écologiques associés.

3- Ainsi, un processus de compensation des pertes devrait être établi. Toute compensation devrait respecter des critères très précis évitant une interprétation trop large par les décideurs et devrait considérer la valeur écologique des milieux dégradés. Il s'agit là d'appliquer le principe d'aucune perte nette.

Dans cette optique, le ROBVQ croit qu'il est nécessaire de revoir le processus existant d'autorisation pour les milieux humides enclavés ou de faible superficie, puisqu'il est actuellement possible d'émettre des autorisations pour des milieux répondant à cette définition. Or, selon le ROBVQ, ce type d'autorisation sans processus de compensation adéquat, constitue une perte nette de milieu humide.

4- Pour tout type de milieu humide, chaque autorisation devrait être sujette à une compensation dans des conditions similaires et à l'intérieur du même bassin versant. La compensation devrait viser à maintenir ou récupérer les services écologiques de ces derniers.

Par ailleurs, le ROBVQ est d'avis que l'émission d'autorisations ne constitue pas, actuellement, un mécanisme de conservation des milieux humides. Des efforts supplémentaires devraient être déployés afin d'éviter la perte de milieux humides à la base, plutôt qu'en administrant un système de certificats d'autorisation. À titre d'exemple, le ROBVQ souhaite que des programmes tels que « partenaires pour la nature » soient renouvelés et renforcés afin de prévenir les pertes en milieux humides à la source.

2. Pour la restauration et la création de milieux humides

Plusieurs zones du Québec, notamment dans les milieux urbanisés, ont atteint un niveau avancé de dégradation des milieux humides. Tel que formulé, l'article 2 du projet de loi 71 permet au ministre d'exiger des mesures de compensation visant notamment la **restauration**, la **protection** ou la **valorisation** d'un milieu humide, hydrique ou terrestre.

Bien que le ROBVQ soit d'abord en faveur de la conservation des milieux humides, il est d'avis que des mesures de restauration doivent être envisagées dans certaines situations. Ces mesures de restauration devraient permettre de retrouver certains services écologiques et de rétablir la dynamique hydrologique à l'échelle du bassin versant.

5- Par ailleurs, dans les cas de bassins versants dégradés où la perte de milieux humides a déjà engendré des modifications importantes au régime hydrique et aux services écologiques rendus, la **création** de milieux humides devrait être envisagée. En ce sens, le ROBVQ est en faveur de l'intégration du concept de « création de milieux humides » dans la formulation de l'article 2 du projet de loi.

Afin de guider le gouvernement du Québec dans ce type d'interventions, l'exemple de la France pourrait sans doute être inspirant. Afin d'atteindre l'objectif de « bon état écologique » ciblé dans la directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne et repris dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, plusieurs organisations oeuvrant à l'échelle de bassins versants de diverses superficies ont entrepris des actions de restauration et de création de zones humides. À cet égard, les concepts de trame verte et de trame bleue ont aussi été retenus, comme proposé dans le Grenelle de l'environnement, afin de maintenir et de reconstituer un réseau pour la circulation des espèces animales et végétales.

3. Pour un suivi adéquat des processus de compensation

Le projet de loi 71 décrète, à l'article 4, que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs doit faire rapport au gouvernement de ses exigences de compensation émises pour les projets nécessitant une autorisation en vertu des articles 22 et 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

6- Or, afin d'effectuer un suivi adéquat des exigences de compensation émises en vertu du présent projet de loi, le ROBVQ est d'avis qu'il est nécessaire d'aller plus loin que l'émission d'un simple rapport, en établissant des mécanismes de suivi adéquats des projets de compensation. Ces mécanismes devraient non seulement permettre de tenir le registre des projets de compensation exigés et d'en faire le suivi administratif, mais ils devraient aussi prévoir le suivi d'avancement et des résultats de chacun des projets de compensation. Ainsi, des outils permettant de vérifier le maintien ou la restauration

des services écologiques et de la dynamique hydrologique du bassin devraient être élaborés en vue de ce suivi.

4. Pour un encadrement légal fort

L'article 4 du projet de loi 71 stipule aussi que le rapport sur l'application de l'article 2 devra être déposé au plus tard deux ans après la sanction de la loi.

7- Le ROBVQ propose que l'article 4 soit reformulé afin que le ministre fasse non seulement rapport au gouvernement de l'application de l'article 2, mais qu'il propose, dans un délai de deux ans, un cadre légal et réglementaire adéquat visant la protection des milieux humides et régissant les processus de compensation.

En février dernier, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs a mandaté le Centre sur la science de la biodiversité du Québec (CSBQ) afin d'effectuer un état des lieux et une analyse stratégique pour la conservation et la gestion durable des milieux humides pour le Québec méridional. Le ROBVQ est d'avis que les bases de ce cadre réglementaire et légal devraient être élaborées, notamment, à partir des conclusions du CSBQ.

D'abord, que ce soit par l'introduction de modifications à la Loi sur la qualité de l'environnement ou par l'adoption d'une loi sur les milieux humides, il est nécessaire de fixer le cadre légal de la conservation des milieux humides. Aussi, des outils tels qu'une politique, des règlements ou encore une stratégie gouvernementale devraient permettre d'établir les différents processus de protection, de compensation, de restauration et de création de milieux humides.

En outre, la définition des milieux humides devrait être rendue conforme à la classification des milieux humides utilisée pour la cartographie détaillée des milieux humides en cours de réalisation, et ce afin de réduire les contraintes liées à l'identification des milieux et à l'interprétation des classifications.

8- En outre, le mandat actuel du CSBQ est restreint au territoire du Québec méridional. Dans un contexte de développement du Nord québécois, le ROBVQ tient à souligner l'importance d'aussi prévoir l'encadrement nécessaire de la conservation des milieux humides du Nord québécois.

9- Aussi, afin de régir les processus d'autorisation et de compensation, le ROBVQ souhaite qu'une instance indépendante soit créée, ayant des mandats d'analyse, d'arbitrage et de suivi des autorisations et des projets de compensation.

Une telle instance permettrait de réduire la variabilité entre les régions dans les processus d'autorisation et de compensation, en plus de faciliter une prise de décision transparente et adaptée. Elle pourrait notamment permettre d'assurer un suivi administratif, d'avancement et de résultats des différents projets de compensation, tel que proposé au point 3 du présent mémoire.

5. Pour une implication des organismes de bassins versants

Les organismes de bassins versants ont reçu des mandats de concertation des différents acteurs et usagers de l'eau, en vertu de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (2009). À ce titre, ils doivent mettre en oeuvre des processus participatifs en vue de l'élaboration et du suivi de la mise en oeuvre des plans directeurs de l'eau.

10- Le ROBVQ est convaincu que les milieux humides et leur conservation devraient être au coeur des plans directeurs de l'eau et des mandats des organismes de bassins versants.

D'abord, un inventaire des milieux humides du bassin versant devrait être présenté dans le portrait des plans directeurs de l'eau. Pour atteindre cet objectif, il importe cependant de renforcer les programmes et mécanismes d'acquisition de connaissances sur ce type de milieux.

Ensuite, grâce à des processus de concertation et de codécision réalisés en collaboration avec l'instance d'analyse, d'arbitrage et de suivi proposée précédemment, nous croyons que **les OBV devraient participer à l'identification des lieux de compensation appropriés, permettant de maintenir ou retrouver les services écologiques à l'échelle du bassin versant.** Ensuite, les processus d'émission de certificats d'autorisation devraient prendre en compte ces priorités de conservation et de restauration.

Conclusion

En conclusion, le ROBVQ souhaite rappeler qu'il est en faveur du projet de loi 71 concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique. Par contre, il souhaite que cette loi en soit une de transition, permettant de répondre aux difficultés techniques restreignant l'exigence de compensation pour les projets affectant des milieux humides.

Par ailleurs, il est nécessaire qu'un cadre légal et réglementaire complet soit établi en vue d'atteindre une réelle conservation des milieux humides existants et la restauration de milieux sur des bassins versants dégradés.

Finalement, le ROBVQ est d'avis que les organismes de bassins versants ont un rôle de premier plan à jouer dans la conservation des milieux humides et la sélection des milieux à conserver ou à restaurer dans le cadre de compensations.

ROBVQ
Regroupement des Organismes
de Bassins Versants du Québec



2011

