



**Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement, en vue des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 132, *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques***

**par les membres suivants du CSBQ :**

Sophie Lavallée, LL.d. (Ph.d.), avocate et professeure titulaire à l'Université Laval, Faculté de droit (Sophie.lavallee@fd.ulaval.ca)

Monique Poulin, Ph.d., professeure titulaire à l'Université Laval, département de phytologie (monique.poulin@fsaa.ulaval.ca)

Caroline Roberge, LL.m., avocate et doctorante à l'Université Laval, Faculté de droit (caroline.roberge.4@ulaval.ca)

Stéphanie Pellerin, Ph.d., professeure associée à l'Université de Montréal, département des sciences biologiques (stephanie.pellerin.1@umontreal.ca)

**avec l'appui des membres suivants du CSBQ :**

Jacques Brisson, Ph.d., professeur titulaire à l'Université montréal, département de sciences biologiques (jacques.brisson@umontreal.ca)

Sylvie Deblois, Ph.d., professeure associée à l'Université McGill, McGill School of Environment (sylvie.deblois@mcgill.ca)

Jérôme Dupras, Ph.d., professeur à l'Université du Québec en Outaouais, (jerome.dupras@uqo.ca)

Claude Lavoie, Ph.d., professeure titulaire à l'Université Laval, école supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional (claudio.lavoie@esad.ulaval.ca)

## PLAN

i. Mise en contexte .....	5
ii. Commentaires généraux .....	5
PREMIÈRE PARTIE – RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS .....	11
Recommandation 1 – Définition des milieux humides et hydriques .....	11
Recommandation 2 – Préciser l’objectif d’aucune perte nette .....	11
Recommandation 3 – Mieux arrimer les plans régionaux des milieux humides et hydriques et les plans directeurs de l’eau .....	11
Recommandation 4 – Confier la responsabilité de la cartographie et de l’élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques au ministère de l’environnement et exiger leur intégration dans les plans métropolitains et schémas d’aménagement et de développement .....	12
Recommandation 5 – Créer un comité aviseur provincial et financer adéquatement l’élaboration et la mise en œuvre des plans directeurs de l’eau .....	12
Recommandation 6 – Assurer la représentativité des milieux humides et hydriques dans les plans régionaux de conservation .....	13
Recommandation 7 – Élargir les activités permettant de délimiter des territoires incompatibles avec les activités minières et les activités liées à l’exploration, l’exploitation et le stockage des hydrocarbures .....	13
Recommandation 8 – Modifier l’article 62 de la <i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles</i> .....	14
Recommandation 9 – Diffuser les intentions réglementaires concernant les activités assujetties à une déclaration de conformité en vertu de la <i>Loi sur la qualité de l’environnement</i> modifiée.....	14
Recommandation 10 – Exiger une compensation en cas d’impact résiduel, dans le cadre des autorisations délivrées en vertu de la <i>Loi sur la qualité de l’environnement</i> .....	15
Recommandation 11 – Définir les critères et objectifs des programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques .....	15
Recommandation 12 – Prendre en compte la nature des milieux humides dans les programmes de restauration et de création .....	16
Recommandation 13 – Prendre en compte la régionalisation des compensations .....	16
Recommandation 14 – Préciser la responsabilité du succès des travaux de restauration et de création dans le projet de loi 132 et exiger une garantie financière .....	17
Recommandation 15 – Conditionner l’autorisation donnée au promoteur d’effectuer lui-même les travaux de restauration et de création de milieux humides et hydriques .....	18
DEUXIÈME PARTIE – DÉTAILS DE NOS RECOMMANDATIONS .....	19
1. Les définitions .....	19
1.1 Les définitions de milieux humides et de milieux hydriques.....	19
Recommandation 1 – Définitions des milieux humides et hydriques.....	20
1.2 La définition de l’objectif d’aucune perte nette .....	20

Recommandation 2 – Préciser l’objectif d’aucune perte nette.....	21
2. Les plans régionaux des milieux humides et hydriques .....	24
2.1 La gouvernance des plans régionaux des milieux humides et hydriques .....	24
2.1.1 Les plans régionaux des milieux humides et hydriques .....	24
2.1.2 Les plans directeurs de l’eau.....	25
2.1.3 L’arrimage entre les plans régionaux des milieux humides et hydriques et les plans directeurs de l’eau.....	25
Recommandation 3 – Mieux arrimer les plans régionaux des milieux humides et hydriques et les plans directeurs de l’eau .....	26
2.1.4 La gouvernance des plans régionaux et des plans directeurs de l’eau .....	26
Recommandation 4 – Confier la responsabilité de la cartographie et de l’élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques au ministère de l’environnement et exiger leur intégration dans les plans métropolitains et schémas d’aménagement et de développement .....	29
Recommandation 5 – Créer un comité avisé et financer adéquatement les plans directeurs de l’eau .....	29
2.2 Le contenu des plans régionaux de conservation et leurs impacts sur la conservation et sur les programmes de restauration et création de milieux humides et hydriques .....	30
Recommandation 6 – Assurer la représentativité des milieux humides et hydriques dans les plans régionaux de conservation .....	31
2.3 Préciser l’interaction entre les plans régionaux de conservation et les droits accordés en vertu de la <i>Loi sur les mines</i> et de la <i>Loi sur les hydrocarbures</i> .....	31
Recommandation 7 – Élargir les activités pouvant permettre de délimiter des territoires pouvant être déclarés incompatibles avec les activités minières et les activités liées à l’exploration, l’exploitation et le stockage des hydrocarbures.....	35
2.4 Modifier la <i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles</i> pour favoriser l’exécution des travaux de restauration et de création de milieux humides et hydriques .....	36
Recommandation 8 – Modifier l’article 62 de la <i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles</i> .....	37
2.5 La délimitation des milieux humides et hydriques dans les schémas et plans métropolitains d’aménagement et de développement.....	38
2.5.1 La consultation du public.....	38
3. L’intégration de la séquence d’atténuation dans les processus d’autorisation préalable de projets dans des milieux humides et hydriques.....	39
3.1 L’intégration de la séquence dans le processus des autorisations préalables régies par les articles 22 de la <i>Loi sur la qualité de l’environnement</i> .....	40
Recommandation 9 – Diffusion d’intentions réglementaires concernant les activités assujetties à une déclaration de conformité en vertu de la <i>Loi sur la qualité de l’environnement</i> modifiée .....	40
3.1.1 Éviter et minimiser.....	41
3.1.1.2. Les autres milieux humides et hydriques .....	42
Recommandation 10 – Exiger une compensation en cas d’impact résiduel, dans le cadre des autorisations délivrées en vertu de la <i>Loi sur la qualité de l’environnement</i> .....	45
3.2 L’intégration de la séquence dans la procédure d’évaluation et d’examen des impacts sur l’environnement prévue aux articles 31.1 à 31.9 de la <i>Loi sur la qualité de l’environnement</i> ....	45

4.	Les programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques .....	45
4.1	L'évaluation de l'équivalence entre les pertes et les gains de milieux humides et hydriques 46	
	Recommandation 12 – Prendre en compte la nature des milieux humides dans les programmes de restauration et de création.....	49
4.2	La régionalisation des mesures de compensation .....	50
	Recommandation 13 – Prendre en compte la régionalisation des compensations .....	51
4.3	La responsabilité de l'efficacité de l'exécution et du suivi des programmes de restauration et de compensation .....	52
4.4	La possibilité pour le ministre de permettre à un demandeur de certificat d'autorisation d'effectuer lui-même les travaux de restauration et de création .....	53
	Recommandation 15 – Conditionner l'autorisation donnée au promoteur d'effectuer lui-même les travaux de restauration et de création de milieux humides et hydriques .....	53
4.5	La consultation d'autres ministres.....	54
4.6	La nécessité que le <i>projet de loi 132</i> prévoit, à moyen terme, d'autres systèmes de compensation que les programmes ministériels de restauration et de création de milieux humides et hydriques .....	54



## **i. Mise en contexte**

Les commentaires qui suivent proviennent de chercheurs du **Centre de la Science de la Biodiversité du Québec (CSBQ)** spécialistes en écologie, en aménagement des milieux humides et en droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Cette équipe s'est réunie tout d'abord autour d'un mandat donné, en novembre 2011, par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP), suivant la dénomination du ministère à ce moment. Ce projet visait à obtenir une *Évaluation stratégique pour la conservation et la gestion durable des milieux humides du Québec*.

**En avril 2013, Stéphanie Pellerin, Monique Poulin et Sophie Lavallée, auteures du présent document, ont proposé des recommandations au ministre qui ont pris la forme de deux rapports, l'un concernant le volet écologique<sup>1</sup> et l'autre le volet juridique<sup>2</sup> du dossier.** Le 14 octobre 2016, lors de la présentation par le ministre des orientations du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques, nous étions présents et avons contribué à la discussion notamment en déposant un mémoire en date du 26 octobre 2016. À la suite de la publication du *projet de loi 132* en avril 2017, nous souhaitons émettre des commentaires sur les grandes orientations de la loi à être adoptée.

**Les commentaires formulés dans le présent mémoire reflètent la vision des membres du CSBQ qui en sont les auteurs. Ils sont fondés sur les constats faits sur les réglementations applicables dans d'autres régions du monde, et sur les tendances législatives et réglementaires qui y sont observées,** notamment en Australie, en Allemagne, aux États-Unis, en France, et dans d'autres provinces canadiennes. Il va de soi que ces constats et ces tendances ont été examinés avec nuances, en tenant compte du contexte écologique, économique et social qui entoure la conservation des milieux humides et hydriques au Québec, contexte que nous avons décrit notamment dans nos deux rapports produits en 2013.

## **ii. Commentaires généraux**

**Le CSBQ est heureux de constater que plusieurs recommandations issues des rapports qu'il a présentés en 2013 ont été considérés et intégrés dans le projet de loi. Nous applaudissons l'idée que le concept d'aucune perte nette soit l'un des principes directeurs du projet de loi** et estimons que cet objectif est tout à fait en phase avec l'objectif recherché dans plusieurs législations sur la conservation et la gestion durable des milieux humides dans le monde.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Stéphanie PELLERIN et Monique POULIN, *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable*, Centre de la Science de la Biodiversité du Québec, Montréal, 2013, 104 p. + annexes, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/rives/milieuxhumides.htm>.

<sup>2</sup> Sophie LAVALLÉE, *Analyse de l'état actuel du droit et recommandations en vue de l'adoption d'une loi sur la conservation et la gestion durable des milieux humides au Québec*, Centre de la Science de la Biodiversité du Québec, Montréal, 2013, 71 p. + annexes, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/rives/milieuxhumides.htm>.

<sup>3</sup> LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016, art. 2 en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/8/8/DEVL1400720L/jo/texte>; USACE and EPA, *The Determination of Mitigation under the Clean Water Act Section 404(b)(1) Guidelines*, Memorandum of Agreement, Between The Department of the Army and The Environmental Protection Agency, 6 février 1990,

Nous accueillons favorablement les efforts qui ont été consacrés pour élaborer ce projet de loi pour améliorer la situation des milieux humides et hydriques du Québec.

**Toutefois, nous demeurons convaincus que *la responsabilité des plans régionaux des milieux humides et hydriques doit relever du ministère et non des Communautés métropolitaines et des municipalités régionales de comté.***

En effet, notre crainte est, d'une part, que les plans régionaux n'identifient que les milieux humides présentant un intérêt particulier, tels qu'énoncé à l'article 15.2 du projet de loi 132, alors qu'ils devraient identifier un réseau de milieux humides assurant collectivement des services écologiques d'importance au sein de nos bassins versants.

Nous craignons, d'autre part, que les plans régionaux deviennent non pas des plans de conservation mais des **PLANS DE DÉVELOPPEMENT**. En effet, les plans pourraient servir d'argumentaire aux promoteurs désirant développer dans des milieux humides non-identifiés comme étant importants dans les plans régionaux.

À cet égard, il est primordial que la séquence d'atténuation soit appliquée rigoureusement pour la gestion des milieux humides non ciblés dans les plans régionaux. Ainsi les phases d'évitement, de réduction des impacts et de compensation des projets devront être très bien mises en œuvre pour mener à des résultats en phase avec l'objectif d'aucune perte nette. **Tout particulièrement, la phase d'évitement devra être respectée en regard de l'article 46.0.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement.**

Rappelons qu'au Québec, la très grande majorité des pertes de milieux humides que nous avons documentées<sup>4</sup> résultent de projets qui n'ont pas été autorisés au préalable par la délivrance d'un certificat d'autorisation, même s'ils auraient dû faire l'objet d'une demande d'autorisation. En effet, en comparant les pertes de milieux humides autorisées légalement à celles cartographiées finement à partir de photographies aériennes dans toutes les Basses-terres du Saint-Laurent, nous avons constaté que moins de 10% des pertes se produisent sous l'égide d'un certificat d'autorisation.

---

Washington Dc, disponible en ligne : <https://www.epa.gov/cwa-404/memorandum-agreement>; Department of Environmental Protection, *Wetlands and waterbodies protection*, Chapter 310, 06-0960, art. 1; *Federal Nature Conservation Act*, (Federal Law Gazette 2009, part I, no, 51, p. 2542ff), art. 13, en ligne : <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/de/de144en.pdf>; *Victoria Planning Provisions*, adoptées en vertu de l'article 7 du *Planning and Environment Act 1987* disponible en ligne : <http://planning-schemes.delwp.vic.gov.au/schemes/vpps>, art. 52.16 et 52.17; *Permitted clearing of native vegetation – Biodiversity assessment guidelines*, disponible en ligne : <http://www.depi.vic.gov.au/environment-and-wildlife/biodiversity/native-vegetation/native-vegetation-permitted-clearing-regulations>; *Nova Scotia Wetland Conservation Policy*, 2011; *Environmental Goals and Sustainable Prosperity Act 2007*, c. 7, s. 1, art. 2 (x)); *Politique de conservation des terres humides du Nouveau-Brunswick*, 2002, en ligne : <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/env/pdf/Wetlands-TerreHumides/WetlandsTerresHumides.pdf>.

<sup>4</sup> Stéphanie PELLERIN et Monique POULIN, préc., note 1.

**Force est de constater que le régime de gestion des milieux humides par la demande d'un certificat d'autorisation et l'application de la séquence d'atténuation des impacts des projets de développement n'est pas la solution unique au problème de la perte des milieux humides. La loi 132 renforcera ce régime qui demeure essentiel. Nous croyons par contre qu'il est impératif de développer des solutions complémentaires en matière de gouvernance des milieux humides, notamment en concertation avec le secteur agricole pour lequel les enjeux sont complexes mais bien réels.**

**Enfin, nous sommes conscients des défis que posent les recommandations faites dans l'ensemble de ce mémoire mais espérons qu'elles pourront aider à atteindre l'objectif d'aucune perte nette de façon concrète et bien réelle sur le terrain et ainsi préserver la ressource pour les générations futures.**

Il nous faut rappeler ici que les milieux humides sont importants non seulement comme habitats d'une riche biodiversité, mais également parce qu'ils fournissent plusieurs services de protection contre les inondations, de filtration et d'emménagement des eaux et servent de lieux de prédilection pour des activités de chasse, de pêche et de loisir. Les milieux humides comme les tourbières jouent également un rôle important dans la régulation du climat par leur grande capacité de séquestration du carbone. Leur perturbation peut résulter dans l'émission de larges quantités de GES (CO<sub>2</sub>, méthane). La conservation des milieux humides peut donc jouer un rôle important dans l'atteinte des objectifs du Québec de réduire les GES de 20 % sous le niveau de 1990 à l'horizon 2020.<sup>5</sup>

Ces nombreux services écologiques que nous rendent les milieux humides sont à la base de plusieurs de nos activités économiques et sont nécessaires au bien-être des populations. La préservation de ces services peut nous permettre d'économiser des sommes considérables liées au traitement des eaux, à la réparation et l'indemnisation des dommages causés par des inondations et au risque en matière de santé publique tel que ceux associés aux îlots de chaleur en milieu urbain.

**Les pertes de milieux humides et de leurs fonctions peuvent entraîner de sérieuses répercussions sur les populations humaines, aux plans économique, social, environnemental et de santé publique<sup>6</sup>.**

---

<sup>5</sup> Nigel ROULET et al, « Contemporary carbon balance and late Holocene carbon accumulation in a northern peatland » (2007) *Global Change Biology* 13: 397-411.

<sup>6</sup> Marc J., METZGER et al, « The vulnerability of ecosystem services to land use change » (2006) 114:1 *Agriculture, Ecosystems and Environment* 69; Harold LEVREL et al, *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement, Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité*, Paris, Éditions Quae, 2015; Jérôme DUPRAS et Mahbul ALAM, « Urban sprawl and ecosystem services: A half century perspective in the Montreal area (Quebec, Canada) » (2015) 17:2 *Journal of Environmental Policy & Planning* 180.

La valeur économique des services écologiques des milieux humides intacts dépasse, dans plusieurs cas, les profits générés par l'exploitation de leurs ressources ou leur conversion<sup>7</sup>. En outre, les coûts de remplacement des services écologiques perdus, au profit d'infrastructures humaines, peuvent être beaucoup plus élevés que ceux que nécessite leur simple protection<sup>8</sup>.

**Au Québec, une étude récente a estimé la valeur des bénéfices naturels fournis par les 400 000 ha de milieux humides du Sud du Québec à 1,5 milliard de dollars par année (He et al., 2016).** En Minganie seulement, la valeur des services écologiques (ex. chasse à l'original, pêche au saumon, cueillette de petits fruits, etc) recensés pour les milieux humides et hydriques a été estimée à plus de 2 186 922\$ pour tout le territoire, soit 118\$ du km<sup>2</sup> étalon de milieux humides.<sup>9</sup> En plus de ces services, le capital naturel, qui est la base biophysique soutenant le fonctionnement dynamique d'un écosystème, a été estimé à 116 851 201\$, soit à plus de 5 456\$ par km<sup>2</sup> étalon de milieux humides en Minganie (cette valeur peut être interprétée comme une borne inférieure du coût de remplacement des milieux humides). La capacité totale de séquestration de carbone annuelle pour le territoire a été évaluée à 3 722 178, soit 176\$ par km<sup>2</sup> étalon de milieux humides. Enfin, cette même étude a révélé que le consentement de la population à payer pour que le pourcentage de superficie des milieux humides conservés dans le Nord du Québec passe de 14% à 35%, dans un scénario de développement économique, est de 122\$/an et de 209\$/an pour voir ces pourcentages grimper de 14 à 50%. Mis à part le sondage effectué pour estimer la valeur patrimoniale des milieux humides pour assurer une bonne qualité de l'eau, les chiffres pour la Minganie ne représentent que six services écologiques pour lesquels une valeur marchande existe ou pour lesquels une valeur de capital naturel a été calculée, de surcroît dans un contexte nordique. Les chiffres présentés ici ne doivent pas servir de base de comparaison pour estimer des coûts de restauration et création de milieux humides et pour déterminer des valeurs de compensation.

**À la même époque, le rapport du CSBQ a montré que :**

- **de 1990 à 2011, une superficie de 567 km<sup>2</sup> de milieux humides a été perturbée dans les Basses terres du Saint-Laurent (≈19%). La grande majorité des lieux perturbés, notamment en milieu agricole, n'a jamais fait l'objet d'une demande d'un certificat d'autorisation.**
- Sur 550 certificats d'autorisation compilés lors de l'étude, aucune approche d'atténuation n'avait été convenue pour 227 d'entre eux (42%).

---

<sup>7</sup>Andrew BALMFORD et al, « Economic reasons for conserving wild nature » (2002) 297 *Science* 50-953; Edward B. BARBIER, « Wetlands as natural assets » (2011) 56 *Hydrol Sci J* 1360; Rudolph DE GROOT, « Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units » (2012) 1 *Ecosyst Serv* 50; Daniela RUSSI et al, *The economics of ecosystems and biodiversity for water and wetlands. Executive summary*, The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) for Water and Wetlands, 2013, en ligne : <http://www.teebweb.org/publication/the-economics-of-ecosystems-and-biodiversity-teeb-for-water-and-wetlands/>.

<sup>8</sup> Daniela RUSSI et al, préc., note 7.

<sup>9</sup> Un km<sup>2</sup> étalon de milieux humides représente un échantillon de milieux humides qui possède la même diversité et la même densité de milieux humides que celles retrouvées sur l'ensemble du territoire de la Minganie.

- Sur 162 certificats d'autorisation compilés pour lesquels des mesures de compensation ont été convenues, celles-ci concernent, dans 80% des cas, des compensations sous forme de conservation en milieu terrestre. Seulement 16 certificats d'autorisation ont mené à la création ou restauration de 15 ha de milieux humides sur les 2 870 ha perturbés et compilés au registre des certificats d'autorisation (99% de perte nette).
- Les pratiques de compensation menées par le ministère dans les années à l'étude étaient donc nettement insuffisantes pour atteindre un objectif d'aucune perte nette.<sup>10</sup>

Dans ce contexte, **l'adoption d'une loi, comme le propose le projet de loi 132, qui puisse permettre d'assurer l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques dans la province, est nécessaire et saluée.**

**D'autre part, le développement économique du Québec ne peut se faire sans une certaine prévisibilité et une certaine sécurité juridique. Les promoteurs de projets de développement doivent avoir une vision claire des obligations qui leur incombent pour leurs projets réalisés dans de tels milieux.**

C'est dans ce double objectif de conservation des milieux humides et hydriques, et de prévisibilité pour les promoteurs, que nous soumettons les présents commentaires, qui s'inscrivent ainsi dans une perspective de développement durable, pour les générations actuelles et futures de Québécoises et de Québécois.

Nos commentaires concerneront les aspects du *projet de loi 132* qui nous semblent les plus importants. Dans la première partie de notre mémoire, nous présentons un résumé de nos commentaires et recommandations (**Première partie**).

Dans la seconde partie du mémoire, nous formulerons de façon plus détaillée et complète ces commentaires et recommandations (**Seconde partie**).

Nous débutons nos commentaires par des observations sur les **définitions (1)**, d'abord des termes de « milieux humides » et de « milieux hydriques » (1.1.) et ensuite, de l'objectif d'aucune perte nette (1.2).

Nous aborderons ensuite les dispositions du *projet de loi 132* portant sur les **plans régionaux de des milieux humides et hydriques (2)**. Notre attention porte d'abord sur la gouvernance de ces plans et sur les acteurs consultés dans l'élaboration de ces plans régionaux (2.1). Nous abordons ensuite le contenu des plans régionaux des milieux humides et hydriques (2.2) et leurs interactions avec la *Loi sur les mines* (RLRQ, c. M-13.1) et la *Loi sur les hydrocarbures* (LQ 2016 c. 35) (2.3) ainsi qu'avec la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (RLRQ c. P-41.1) (2.4). Notre mémoire examinera enfin la question centrale de **l'intégration de la séquence d'atténuation dans les processus d'autorisations préalables de projets de la Loi sur la qualité de l'environnement** (RLRQ c. Q-2 (ci-après « L.Q.E. »)) (3). Seront alors tour à tour

<sup>10</sup> Stéphanie PELLERIN et Monique POULIN, préc., note 1.

abordées les questions de l'intégration de la séquence dans le processus des autorisations préalables régies par l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (3.1) et dans celui des autorisations régies par les articles 31.1 à 31.9 de la même loi (3.2).

Nous porterons ensuite notre attention sur les **programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques (4)**, notamment sur les questions centrales de l'évaluation de l'équivalence entre les pertes et les gains de milieux humides et hydriques (4.1), de la régionalisation des mesures de compensation (4.2), de la responsabilité de l'exécution des programmes (4.3), de la possibilité pour le ministre de permettre à un demandeur de certificat d'autorisation d'effectuer lui-même les travaux de restauration et de création (4.4), de la consultation d'autres ministres (4.5) et de la nécessité que le *projet de loi 132* prévoit, à moyen terme, d'autres systèmes de compensation que les programmes ministériels de restauration et de création de milieux humides et hydriques (4.6).

## PREMIÈRE PARTIE – RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

### Recommandation 1 – Définition des milieux humides et hydriques

*Le projet de loi 132 prévoit une définition claire des milieux humides et hydriques. Cette définition précise que pour être qualifié de milieu humide, un milieu doit être caractérisé par la présence de sols hydromorphes ou d'une végétation dominée par des espèces hydrophytes. Nous recommandons de changer le terme hydrophyte par hygrophile mais de maintenir la possibilité de définir un milieu humide à partir des sols ou de la végétation.*

### Recommandation 2 – Préciser l'objectif d'aucune perte nette

*Nous appuyons la volonté du gouvernement d'établir l'objectif d'aucune perte nette. Nous recommandons cependant que cet objectif s'applique non seulement aux superficies de milieux humides, mais également à leurs fonctions et services écologiques ainsi qu'à leur biodiversité.*

*Nous recommandons que cet objectif d'aucune perte nette ne puisse être atteint que par des mesures de restauration ou de création de milieux humides et non simplement par des mesures de conservation de milieux humides existants. Les superficies comptabilisées en compensation devraient être précisément celles ayant fait l'objet direct de mesures de restauration ou de création.*

### Recommandation 3 – Mieux arrimer les plans régionaux des milieux humides et hydriques et les plans directeurs de l'eau

*Nous recommandons que le projet de loi 132 oblige les plans régionaux des milieux humides et hydriques à considérer certains éléments critiques issus des plans directeurs de l'eau. La loi 132 doit prévoir que ces plans directeurs de l'eau devront désormais impérativement identifier les zones de sécheresse, les zones inondables et les zones de mauvaise qualité de l'eau. Nous recommandons donc que le projet de loi 132 impose plus clairement aux plans directeurs de l'eau d'identifier ces lieux critiques.*

**Recommandation 4 – Confier la responsabilité de la cartographie et de l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques au ministère de l'environnement et exiger leur intégration dans les plans métropolitains et schémas d'aménagement et de développement**

Nous recommandons, comme cela se fait dans plusieurs autres juridictions, que les plans régionaux des milieux humides et hydriques soient réalisés par le ministère de l'environnement et non par les collectivités municipales. Le ministère a une expertise en matière d'évaluation écologique des milieux que les municipalités n'ont pas, en plus d'avoir une vision provinciale des milieux humides et de leur représentativité, par région, que les communautés métropolitaines et les municipalités régionales de comté ne peuvent pas avoir. La responsabilité de la cartographie et de l'élaboration des plans régionaux lui incombe et les schémas d'aménagement et de développement devront ensuite les intégrer pour s'y conformer. Nous recommandons que le projet de loi 132 soit modifié en ce sens.

**Recommandation 5 – Créer un comité aviseur provincial et financer adéquatement l'élaboration et la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau**

- 1) *Nous recommandons que le projet de loi 132 prévoie la mise en place d'un comité provincial aviseur pour soutenir l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques. Ce comité devrait être composé d'experts reconnus oeuvrant dans un domaine pertinent à la conservation, la restauration et la création de milieux humides et hydriques. Ce comité aviseur aurait pour objectifs de:*
  - *accompagner le ministre dans l'élaboration du guide pour l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques, prévu à l'article 15.1 de la Loi sur l'eau;*
  - *accompagner le ministre dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de ses programmes de restauration et de création de milieux humides hydriques et dans les mesures de reddition de compte qui sont prévues aux articles 17.1 et 17.2 de la Loi sur l'eau (art. 9 du projet de loi).*
  - *accompagner le ministre sur toute question qu'il lui soumet relativement à l'application de la loi.*
- 2) *Nous recommandons que le projet de loi 132 soit modifié de manière à prévoir que des sommes issues du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique servent à accompagner les organismes de bassin versant dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau.*

## **Recommandation 6 – Assurer la représentativité des milieux humides et hydriques dans les plans régionaux de conservation**

*Nous recommandons de tenir compte, dans l'élaboration des plans régionaux de milieux humides et hydriques, de la représentativité de ces milieux sur le territoire. En effet, la Loi sur la conservation du patrimoine naturel qui vise à protéger certains milieux humides se distinguant par leur rareté, leur intégrité ou leur intérêt exceptionnel, ne parviendra à désigner que quelques sites ici et là sur le territoire. Cependant, le rôle des milieux humides, notamment leur rôle de régulation des débits en rivière, est fonction de leur quantité et localité dans un bassin versant. Il ne pourra être maintenu que si nous préservons des quantités suffisantes de milieux humides.*

## **Recommandation 7 – Élargir les activités permettant de délimiter des territoires incompatibles avec les activités minières et les activités liées à l'exploration, l'exploitation et le stockage des hydrocarbures**

*Nous recommandons l'élargissement des activités permettant aux MRC de délimiter des territoires incompatibles avec les activités minières ou avec les activités d'exploration, d'exploitation et de stockage des hydrocarbures pour tenir compte des mesures de conservation, de restauration et de création des milieux humides et hydriques.*

*1) Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire permettant de circonscrire des territoires incompatibles avec les activités minières devraient être précisées de manière à élargir les activités pouvant être déclarées incompatibles dans les territoires situés hors des périmètres d'urbanisation, de manière à tenir compte des milieux humides désignés en vertu du nouvel article 13 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel introduit par l'article 15 du projet de loi 132.*

*Cela permettrait que les MRC puissent désigner comme territoires incompatibles avec les activités minières et les activités liées aux hydrocarbures, les milieux humides d'intérêt exceptionnel qu'elles auraient identifiés dans leurs plans régionaux des milieux humides et hydriques en vertu de l'article 15.2 de la Loi sur l'eau (art. 8 du projet de loi 132), ainsi que les milieux humides restaurés ou créés en vertu des programmes pris selon les articles 15.8 à 15.12 de la Loi sur l'eau, lesquels milieux pouvant être désignés en vertu du nouvel article 13 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel modifié par l'article 15 du projet de loi 132.*

*2) Les futures Orientations gouvernementales en aménagement du territoire concernant les territoires incompatibles avec l'exploration, l'exploitation et le stockage des hydrocarbures devraient être élaborées de la même manière.*

## **Recommandation 8 – Modifier l'article 62 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles**

*Nous recommandons que le projet de loi 132 modifie l'article 62 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Cet amendement à la LPTAA permettrait d'ajouter aux critères que la CPTAQ doit examiner lorsqu'elle rend ses décisions dans le cadre des demandes d'utilisation à des fins autres que l'agriculture, de lotissement, d'aliénation, d'inclusion et d'exclusion d'un lot, un critère spécifique à la restauration et la création des milieux humides et hydriques. Le critère du paragraphe 7<sup>e</sup> de l'article 62 ne nous apparaît pas suffisamment clair, actuellement. Il est plutôt appliqué dans une perspective inverse, lorsqu'un projet de développement économique dans un milieu agricole pourrait entraîner un impact négatif sur les ressources en eau et en sol, et non pas lorsqu'un projet de restauration de milieux naturels dégradés ou de création de tels milieux fait l'objet d'une demande d'autorisation à la CPTAQ.*

*Il pourrait s'agir d'un 11<sup>e</sup> critère qui prévoirait que la CPTAQ doit prendre en compte « l'effet de la demande pour la restauration et la création d'un milieu humide ou hydrique tel que désigné dans un schéma d'aménagement et de développement ou un plan métropolitain d'aménagement et de développement en vertu de l'article 5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (RLRQ c. A-19.1).*

## **Recommandation 9 – Diffuser les intentions réglementaires concernant les activités assujetties à une déclaration de conformité en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement modifiée**

*Nous recommandons que le ministre fasse part de ses intentions réglementaires quant aux activités qui seront assujetties à une déclaration de conformité avant la pré-publication des règlements complétant la loi 102 à ce sujet. Sans ces intentions réglementaires, il n'est pas possible de prévoir quelles sont les activités en milieux humides et hydriques qui ne seront pas assujetties à un certificat d'autorisation et ne pourront dès lors pas faire l'objet d'exigences de compensation.*

**Recommandation 10 – Exiger une compensation en cas d'impact résiduel, dans le cadre des autorisations délivrées en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement**

*Le projet de loi 132 prévoit que la délivrance d'une autorisation « peut » être subordonnée au paiement d'une « contribution financière » pour « compenser » l'atteinte aux milieux humides et hydriques visés<sup>11</sup>. Nous recommandons que le mot « peut » à l'article 46.0.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement (art. 24 du projet de loi 132) soit remplacé par le mot « doit ».*

**Recommandation 11 – Définir les critères et objectifs des programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques**

*1) Nous recommandons que les critères d'admissibilité des projets de restauration et de création et les objectifs à atteindre soient davantage orientés par la loi.*

*2) Nous recommandons que les objectifs de restauration ou création de milieux humides incluent notamment des facteurs d'équivalence en termes de type de milieux à restaurer ou à créer en fonction des types de milieux perturbés.*

*Nous croyons qu'il sera important d'établir des critères d'équivalence entre les types de milieux humides perturbés ou détruits et ceux restaurés ou créés. Il faudra s'assurer que les différents types de milieux humides (e.x. tourbières, marais, marécages) se trouvent bien représentés dans les travaux de restauration et éviter que seuls les milieux humides plus faciles à restaurer ou à créer le soient.*

*Il sera important de mettre en place un suivi serré des objectifs de restauration ou de création atteints en fonction des différents types de milieux humides ayant fait l'objet de mesures de compensation.*

*3) Nous recommandons que le projet de loi précise davantage quels sont les critères permettant d'évaluer l'efficacité des travaux de restauration et de création de milieux humides ou hydriques.*

---

<sup>11</sup> L'article 24 du projet de loi 132 (ci-après « PL n° 132») ajoute l'article 46.0.4 à la Loi sur la qualité de l'environnement.

## **Recommandation 12 – Prendre en compte la nature des milieux humides dans les programmes de restauration et de création**

- 1) *Nous recommandons de tenir compte des difficultés de restaurer ou créer certains types de milieux humides, tel que les marécages, dans les coûts de compensation.*

*Il serait souhaitable d'ajouter un facteur de pondération dans la formule pour hausser le coûts des compensations de façon à prévoir des coûts de restauration ou création plus élevés pour de tels milieux humides. Cela aurait également comme effet de favoriser l'évitement de ces milieux pour effectuer des projets de développement.*

*Nous souhaitons que les compensations ne soient pas orientées de façon à restaurer ou créer des types de milieux humides homogènes, notamment ceux les plus faciles à restaurer ou créés. Les programmes de restauration ou création doivent mener vers l'établissement d'une diversité de types de milieux humides représentatifs des milieux humides naturels.*

- 2) *Nous recommandons qu'une méthode permettant d'évaluer les atteintes en termes de superficies, de biodiversité, de fonctions et services écologiques soit précisée dans la loi.*

## **Recommandation 13 – Prendre en compte la régionalisation des compensations**

*Nous recommandons que des critères de régionalisation soient pris en compte dans l'attribution des fonds au programme de restauration et création de milieux humides*

*Nous croyons que la gestion des compensations devrait être faite de façon à équilibrer les pertes régionales de milieux humides par des projets de restauration ou création localisés dans le même bassin versant ou dans un bassin versant à proximité et présentant des déficits en milieux humides.*

*Les projets de développement économique dans les régions plus nordiques du Québec seront probablement plus difficiles à compenser localement ou régionalement. Nous croyons que pour ces régions nordiques, il serait acceptable d'attribuer les fonds issus des compensations à des régions plus au Sud qui présentent des déficits de milieux humides.*

**Recommandation 14 – Préciser la responsabilité du succès des travaux de restauration et de création dans le projet de loi 132 et exiger une garantie financière**

- 1) *Nous recommandons que le projet de loi 132 prévoie expressément quel acteur sera ultimement responsable de l'absence de résultats des travaux de restauration ou de création de milieux humides ou hydriques, lorsque le ministre confie à une autre entité la gestion de tout ou partie d'un programme de restauration ou de création en vertu des nouveaux articles 15.11 et 15.12 de la Loi sur l'eau.*

*Nous ne pensons pas que la question de cette responsabilité, puisse uniquement être gérée au cas par cas, dans des ententes. La disparité des ententes conclues pourrait prêter le flanc à la critique. Nous pensons que l'article 15.11 alinéa 2 de la Loi sur l'eau qu'introduit le projet de loi 132 devrait donc mieux encadrer la responsabilité du délégataire, et prévoir spécifiquement d'une part, que «les mesures de restauration ou de création doivent se traduire par une obligation de résultats ou de nouvelles mesures de restauration quand les mesures initiales n'ont pas fonctionné, et être effectives pendant toute la durée des atteintes au milieu perturbé pour lequel une autorisation a été délivrée par le ministre. De plus, l'article 15.11 alinéa 2 devrait prévoir que «dans tous les cas, le délégataire reste responsable à l'égard du ministre qui a délégué la gestion de tout ou partie d'un programme élaboré en vertu de l'article 15.8».*

- 2) *De plus, le projet de loi devrait prévoir qu'une garantie financière devrait être exigée pour couvrir les cas d'insuccès des travaux effectués ou gérés par le délégataire (art. 15.12 (6<sup>e</sup>)).*
- 3) *Nous recommandons que le succès des travaux de restauration ou création soit, en tout temps, évalué par des experts habilités. Les suivis devraient être faits chaque cinq ans. Le succès devrait être évalué sur la base de critères précis, définis au préalable dans le guide portant sur l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques, tel qu'énoncé à l'article 15.1 de la Loi sur l'eau.*

**Recommandation 15 – Conditionner l’autorisation donnée au promoteur d’effectuer lui-même les travaux de restauration et de création de milieux humides et hydriques**

*Nous recommandons que l’exécution de travaux de restauration et création par le demandeur lui-même ne puisse uniquement être permise que lorsque le demandeur a démontré par le passé son expertise en matière de restauration.*

*Les travaux de restauration/création planifiés par le demandeur lui-même devraient, de surcroît, être approuvés par un expert indépendant au stade de la définition des objectifs du projet de restauration/création. De même, les travaux exécutés devraient faire l’objet de mesures de suivi dont les résultats devront être approuvés par un expert indépendant.*

*Une garantie financière devrait alors être exigée du promoteur, pour assurer la bonne exécution et le suivi des travaux de restauration et de création, dans le temps.*

## DEUXIÈME PARTIE – DÉTAILS DE NOS RECOMMANDATIONS

### 1. Les définitions

#### 1.1 Les définitions de milieux humides et de milieux hydriques

L'article 24 du *projet de loi 132* propose que des définitions de milieux humides et hydriques soient ajoutées dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* :

**46.0.1** Pour l'application de la présente section, l'expression « milieux humides et hydriques » fait référence à des lieux d'origines 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 et 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.

**La présence de ces définitions nous semble nécessaire pour faciliter l'application de la séquence d'atténuation**, car elles limitent la possibilité pour un administré de contester le refus du ministre de délivrer un certificat d'autorisation en invoquant le caractère arbitraire de sa décision et en se fondant sur la théorie de l'imprécision. Cet argument a d'ailleurs été invoqué avec succès dans l'affaire *Domaine Islemère*.<sup>12</sup>

De plus, de telles définitions, présentes dans la loi elle-même, plutôt que dans les règlements d'application de la loi, ont l'avantage de s'appliquer à tous les articles de la loi et à tous les règlements en découlant.

Ces définitions sont intéressantes car les deux premiers alinéas contiennent d'abord les éléments biologiques et/ou scientifiques qui différencient les milieux humides et hydriques des autres écosystèmes. Le troisième alinéa contient, par la suite, une liste d'exemples de milieux humides, laissant entendre la non-exhaustivité de cette liste.

---

<sup>12</sup> 9047-4784 *Québec inc. c. Béchard*, 2007 QCCS 710 (CanLII), par. 114 à 139.

## **Recommandation 1 – Définitions des milieux humides et hydriques**

***La définition proposée dans le projet de loi 132 nous semble en accord avec le courant scientifique actuel visant la définition d'un milieu humide ou hydrique.***

***Entre autres, nous recommandons de conserver le « ou » dans l'énoncé suivant : « un milieu humide est également caractérisé par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces hydrophytes ». Le remplacement du « ou » par un « et » aurait comme conséquence d'exclure beaucoup de milieux humides de la définition proposée. Il serait inquiétant de voir les milieux humides où la végétation a été détruite ou perturbée – laissant place à une végétation de milieux plutôt mésiques – être ainsi déclassés.***

***Pour éviter des confusions et considérer des sols comme des milieux humides alors qu'ils n'en sont plus, le Guide d'identification et délimitation des milieux humides du Québec méridional<sup>13</sup> prévoit d'ailleurs que : « Les sols anciennement humides, drainés de manière efficace et non réversible, sont considérés comme des sols hydromorphes drainés et non comme des indices de la présence de milieux humides. Par exemple, les gleysols formés dans des dépôts argileux plats et mal drainés mais ayant été convertis à l'agriculture ne peuvent être considérés comme des milieux humides. ».***

***Dans la définition proposée, nous croyons que le terme « végétation hygrophile » devrait être privilégié à « végétation hydrophyte », comme nous le mentionnions dans la définition que le CSBQ proposait dans son rapport de 2013.<sup>14</sup> En effet, Selon le Dictionnaire des sciences de l'environnement (Parent 1990), le terme hydrophyte désigne une plante qui vit en permanence en milieu aquatique et qui est plus ou moins immergée, alors qu'hygrophile se dit d'un organisme qui affectionne les milieux humides. Certains milieux humides comportent naturellement peu de plantes hydrophytes, ce qui pourrait rendre ambiguës les situations où devraient s'appliquer la séquence d'atténuation et nuire à leur protection.***

### **1.2 La définition de l'objectif d'aucune perte nette**

Les articles 1 à 9 du *projet de loi 132* apportent des modifications à la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (RLRQ, c. C-6.2) (ci-après « *Loi sur l'eau* »). Il y est d'abord proposé de modifier l'intitulé de la Loi pour élargir son champ d'application, de manière à inclure l'objectif de « favoriser une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés », ce qui correspond aux visées de cette section du *projet de loi 132*.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> BAZOGE, A., D. LACHANCE et C. VILLENEUVE, *Identification et délimitation des milieux humides du Québec méridional*, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Direction de l'écologie et de la conservation et Direction des politiques de l'eau, 2014, 64 pages + annexes.

<sup>14</sup> « Un milieu humide désigne un terrain, exploité ou non, inondé d'eau douce, saumâtre ou salée, de façon permanente ou temporaire ou ayant un sol saturé en eaux de façon temporaire ou permanente. La végétation, quand elle y existe, est dominée par une végétation hygrophile, ou du moins tolérant des inondations périodiques. Ce terme de milieu humide désigne notamment un marais, un marécage, une tourbière, un étang et une eau peu profonde ».

<sup>15</sup>L'article 2 du PL n° 132 modifie le Préambule de la *Loi sur l'eau*.

Afin de guider cette gouvernance de l'eau et des milieux associés, le projet de loi prévoit que l'objectif recherché par les nouvelles dispositions de la *Loi sur l'eau* est « d'assurer la conservation de tels milieux, que ce soit pour les préserver, les protéger, les utiliser de manière durable, les restaurer ou en créer de nouveaux ».

Un autre des considérants ajoutés dans le préambule de la *Loi sur l'eau* précise « qu'il y a lieu de fixer un objectif d'aucune perte nette de tels milieux ». L'analyse des articles 1 à 9 du *projet de loi 132*, qui modifie la *Loi sur l'eau*, doit conséquemment être faite au regard de cet objectif spécifique.

Nous sommes d'avis que, dans le contexte actuel du Québec, cet objectif d'aucune perte nette est nécessaire et qu'il s'inscrit dans la tendance réglementaire actuelle de plusieurs pays et régions qui ont priorisé un tel objectif comme étant celui devant être poursuivi pour éviter les pertes de superficies, de fonctions écologiques et de biodiversité des milieux humides.<sup>16</sup>

## **Recommandation 2 – Préciser l'objectif d'aucune perte nette**

***En examinant l'état actuel du droit d'autres pays, notamment l'Allemagne, l'Australie, les États-Unis et la France<sup>17</sup>, il nous apparaît nécessaire que la loi précise davantage cet objectif d'aucune perte nette.***

***Le projet de loi 132 devrait être modifié afin de préciser, à l'article 2, que l'objectif est celui d'aucune perte nette de superficies, de fonctions et services écologiques et de biodiversité des milieux humides et hydriques visés par la loi.***

***De plus, cet objectif ne devrait pas seulement être formulé dans le préambule de la Loi sur l'eau, mais devrait se trouver également dans l'une de ses dispositions précisant les définitions applicables à l'ensemble de la loi. Ceci permettrait de définir précisément ce que le législateur entend par « aucune perte nette ». Cette définition permettrait dès lors d'interpréter l'ensemble des dispositions de la Loi sur l'eau applicables aux milieux humides et hydriques.***

- ***Préciser que cet objectif ne peut être atteint que par des mesures de restauration ou de création de milieux humides dégradés aux fonctions écologiques et à la biodiversité comparables à ceux prévalant initialement dans les milieux humides perturbés.***

---

<sup>16</sup> LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, préc., note 3, art. 2; USACE and EPA, préc., note 3; Department of Environmental Protection, *Wetlands and waterbodies protection*, Chapter 310, 06-0960, art. 1; *Victoria Planning Provisions*, préc., note 3, art. 52.16 et 52.17; *Permitted clearing of native vegetation – Biodiversity assessment guidelines*, disponible en ligne : <http://www.depi.vic.gov.au/environment-and-wildlife/biodiversity/native-vegetation/native-vegetation-permitted-clearing-regulations>.

<sup>17</sup> LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, préc., note 3, art. 2; USACE and EPA, préc., note 3, art. 230.93 b)2); *Federal Nature Conservation Act*, préc., note 3, art. 1; Department of Environmental Protection, *Wetlands and waterbodies protection*, préc., note 3, art. 1.

- **Préciser que cet objectif d'aucune perte nette s'applique aux superficies, aux fonctions et services écologiques et à la biodiversité aux articles 15.8 et 15.9 de la Loi sur l'eau, introduits par l'article 8 du projet de loi 132. De cette manière, ces critères viendront plus clairement s'ajouter aux critères et objectifs que doivent rechercher les programmes de restauration et de création des milieux humides.**
- **Préciser que des mesures complémentaires de protection peuvent également être prises, mais qu'en aucun cas elles ne peuvent se substituer aux mesures de restauration et/ou de création de milieux humides.**
- **Préciser que les superficies restaurées ou créées devraient être comptabilisées précisément en respect des surfaces bénéficiant de ces mesures et non pas des surfaces totales des milieux humides ou complexes de milieux humides dans lesquels sont réalisés les travaux de restauration ou de création. Par exemple, la restauration d'une tourbière par le blocage d'un canal de drainage ne devrait être comptabilisée au chapitre des compensations que pour la zone où le canal avait originellement un impact.**
- **Nous croyons qu'il faudra être prudent dans la comptabilisation des compensations qui contribueront à l'objectif d'aucune perte nette. Certaines formes de restauration pourront y contribuer alors que d'autres y contribueront seulement pour certains éléments (comme le retour de certaines fonctions) et non pour la superficie puisque les milieux restaurés occupaient déjà le territoire visé par les mesures de restauration.**
- **Préciser des critères d'évaluation des fonctions et services écologiques et de la biodiversité à la suite des travaux de restauration ou création. Les suivis pour évaluer le succès de restauration ou création devraient être faits à tous les cinq ans.**

Il est largement reconnu que même si un gain en superficie de milieux humides est réalisé grâce à des travaux de restauration et de création, les fonctions et services écologiques et la biodiversité de ces milieux humides restaurés ou créés ne seront pas nécessairement équivalents aux milieux humides perdus, et ce, pour des décennies.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Deborah A. CAMPBELL, Charles Andrew COLE et Robert P. Brooks, « A comparison of created and natural wetlands in Pennsylvania, USA » (2002) 10 *Wetlands Ecology and Management* 41-49; José M REY BENAYAS et al, « Enhancement of biodiversity and ecosystem services by ecological restoration : a meta-analysis » (2009) 325 *Science* 1121-1124; David MORENO-MATEOS et al, « Structural and functional loss in restored wetland ecosystems » (2012) 10 *PLoS Biology*, 1, en ligne : <http://journals.plos.org/plosbiology/article?id=10.1371/journal.pbio.1001247>; David MORENO-MATEOS et James ARONSON, Perte écologiques potentielles associées aux actions compensatoires de la restauration écologique » dans Levrel et al., *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement*, Éditions Quae, Paris, 2015, p. 164 ; Monique POULIN et al, « Inefficacy of wetland legislation for conserving Quebec wetlands as revealed by mapping of recent disturbances » (2016) 24:3 *Wetlands Ecol Manage* 1.

Nous préconisons donc que l'objectif d'aucune perte nette doive s'appliquer *non seulement aux superficies, mais également à la quantité et à la qualité des fonctions et services écologiques, ainsi qu'à la biodiversité.*

Il y a des services écologiques pour lesquels des méthodes quantitatives ont été développées dans les dernières années. Il serait possible d'utiliser ces méthodes pour quantifier régionalement ces services et les prendre en compte dans la planification des objectifs de restauration et de création de milieux humides. Ceci servirait notamment à identifier les endroits stratégiques où il faut effectuer des travaux de façon à optimiser l'apport en services écologiques.

À cet égard, le rôle des milieux humides dans la régulation des débits de rivière est maintenant reconnu et les outils de modélisation développés récemment seraient facilement applicables à l'échelle de sous-bassins versants pour déterminer les superficies et la localisation des milieux humides à restaurer ou à créer afin d'assurer leur rôle régionalement.<sup>19</sup> Dans le contexte des changements globaux, nous croyons qu'il est crucial de tenir compte de ces approches maintenant disponibles. Ces approches pourraient facilement permettre d'établir des cibles de restauration et de création de milieux humides (i.e. la quantité à restaurer ou créer) dans chaque bassin versant des Basses-terres du Saint-Laurent et ainsi aider la décision pour l'attribution des compensations à réaliser au Québec.

Dans sa définition d'aucune perte nette, le *projet de loi 132* devrait ajouter que cet objectif tend vers un objectif de gain de biodiversité<sup>20</sup>, de fonctions et de services écologiques, à l'instar du régime français et de celui de l'État du Queensland en Australie<sup>21</sup>.

Certaines régions du Québec ont perdu une grande quantité de milieux humides. Des scénarios de pertes supplémentaires de superficies de milieux humides ou encore un simple *statu quo* pourrait compromettre la capacité des milieux humides à fournir des services écologiques essentiels tels que la régulation des débits de rivière en période de crue et d'étiage. Des gains de superficies par la création de milieux humides, et des gains en termes de fonctions écologiques, par le moyen de la restauration, seraient souhaitables dans ces régions critiques.

---

<sup>19</sup> Maxime FOSSEY, Alain N. ROUSSEAU, et Stéphane SAVARY, « Assessment of the impact of spatio-temporal attributes of wetlands on stream flows using hydrological modelling framework: a theoretical case study of a watershed under temperate climatic conditions » (2015) 30 *Hydrological Processes* 1768–1781; Maxime FOSSEY, Alain N. ROUSSEAU, Fatima BENSALMA, Stéphane SAVARY et Alain ROYER, « Integrating isolated and riparian wetland modules in the PHYSITEL/HYDROTEL modelling platform: model performance and diagnosis » (2015) 29 *Hydrological Processes* 4683-4702.

<sup>20</sup> LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, préc., note 3, art. 2.

<sup>21</sup> *Ibid*; *Règlement sur les compensations environnementales de 2014*, art. 11, en ligne : [http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/download.cgi/cgi-bin/download.cgi/download/au/legis/qld/consol\\_reg/eor2014344.pdf](http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/download.cgi/cgi-bin/download.cgi/download/au/legis/qld/consol_reg/eor2014344.pdf).

## **2. Les plans régionaux des milieux humides et hydriques**

Le *projet de loi 132* inscrit la conservation des milieux humides et hydriques dans le cadre plus large de la gestion intégrée par bassin versant, aux articles 3 à 7, et de la planification régionale de l'aménagement du territoire, à l'article 8.

La loi 132 doit permettre d'arrimer les plans directeurs de l'eau qui sont les instruments-clés de la planification des bassins versants au Québec, et les schémas d'aménagement et de développement du territoire (ci-après « schémas d'aménagement ») et les plans métropolitains d'aménagement et de développement (ci-après « plans d'aménagement »), lesquels doivent désormais être « compatibles » avec les plans régionaux de conservation des milieux humides et hydriques<sup>22</sup>.

Nous saluons cette prise en compte de l'importance écologique des milieux humides dans la planification régionale et locale de l'aménagement du territoire et l'obligation faite au second alinéa de l'article 15.3 de la *Loi sur l'eau* qu'elle respecte l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques.

### **2.1 La gouvernance des plans régionaux des milieux humides et hydriques**

#### **2.1.1 Les plans régionaux des milieux humides et hydriques**

L'article 8 du *projet de loi 132* vient ajouter les articles 15 à 15.7 à la *Loi sur l'eau*.

Ces articles viennent confier aux communautés métropolitaines, aux municipalités régionales de comté, ainsi qu'aux villes et agglomérations exerçant certaines compétences de MRC, la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques à l'échelle de leurs territoires respectifs. Dans les sections qui suivent, nous désignerons ces entités municipales sous l'acronyme de « MRC » pour alléger le texte.

Un tel plan régional des milieux humides et hydriques :

- identifie les milieux humides et hydriques
- identifie les problématiques pouvant les affecter
- identifie les milieux qui présentent un intérêt particulier pour la conservation
- identifie les milieux qui peuvent être potentiellement restaurés ou créés.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> L'article 8 du PL n° 132 ajoute l'article 15.5 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>23</sup> L'article 8 du PL n° 132 ajoute l'article 15.2 à la *Loi sur l'eau*.

## **2.1.2 Les plans directeurs de l'eau**

Les organismes de bassins versant ont comme mission d'élaborer et de mettre à jour un plan directeur de l'eau pour leurs zones de gestion intégrée<sup>24</sup>. Un plan directeur de l'eau identifie notamment les eaux et les autres ressources naturelles qui en dépendent, les usages, les zones d'intérêt, fragiles et dégradés, et les mesures de protection ou de restauration<sup>25</sup>.

## **2.1.3 L'arrimage entre les plans régionaux des milieux humides et hydriques et les plans directeurs de l'eau**

Les plans régionaux identifieront les milieux humides et hydriques, les problématiques pouvant les affecter, les milieux présentant un intérêt particulier pour la conservation et ceux pouvant potentiellement être restaurés et créés. Ces plans régionaux identifieront aussi les milieux humides « qui devraient être visés par des mesures d'encadrement des activités susceptibles d'être réalisées afin d'en assurer une utilisation durable ».<sup>26</sup>

Le *projet de loi 132* prévoit que les plans directeurs devront être pris en considération par les MRC.<sup>27</sup> Il prévoit aussi que les MRC devront, lors de l'élaboration de leur plan régional, consulter « au moins » les organismes de bassin versant et les tables de concertation régionale concernés, 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<sup>28</sup>. Toutefois, les plans directeurs n'auront pas en prendre en compte les schémas d'aménagement et de développement des MRC.

Cette duplication des rôles d'identification des milieux humides de même que la notion de « prise en considération » posent certains questionnements. Lorsqu'une MRC aura pris en considération un plan directeur applicable sur son territoire, et consulté les organismes de bassin versant sur son territoire, pourra-t-elle identifier un milieu humide d'intérêt particulier pour la conservation qui n'est pas compris dans les zones d'intérêts prévus aux plans directeurs de l'eau, ou encore, des milieux pouvant potentiellement être restaurés autres que les zones dégradées identifiées dans les plans directeurs ?

Il est permis de croire que le degré de prise en compte ou de conformité des plans directeurs de l'eau dans l'élaboration des plans régionaux sera arbitré par le ministre au moment de leur approbation, à la lumière des orientations gouvernementales qui doivent guider tant l'élaboration des plans régionaux que les plans directeurs de l'eau<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> L'article 7 du PL n° 132 modifie le par. 3° de l'article 14 de la *Loi sur l'eau*.

<sup>25</sup> L'article 6 du PL n° 132 ajoute l'article 13.5 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>26</sup> L'article 8 du PL n° 132 ajoute l'article 15.2 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>27</sup> L'article 6 du PL n° 132 ajoute l'article 13.3 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>28</sup> L'article 8 du PL n° 132 ajoute l'article 15.3 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>29</sup> L'article 6 du PL n° 132 ajoute l'article 13.6 à la *Loi sur l'eau*.

Le *projet de loi 132* prévoit en effet que les plans régionaux<sup>30</sup> et les plans directeurs<sup>31</sup> devront respecter les orientations gouvernementales et être approuvés par le ministre.

**Nous recommandons que le *projet de loi 132* précise davantage comment seront arrimés l'élaboration et la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau et des plans régionaux de conservation.** Par exemple, les milieux humides et hydriques présentant un intérêt particulier pour la conservation identifiés dans les plans régionaux seront-ils compris dans les zones d'intérêts prévus aux plans directeurs de l'eau ? Les milieux humides et hydriques identifiés dans les plans régionaux pouvant potentiellement être restaurés seront-ils les mêmes que les zones dégradées identifiées des plans directeurs ?

### **Recommandation 3 – Mieux arrimer les plans régionaux des milieux humides et hydriques et les plans directeurs de l'eau**

***Nous recommandons que le projet de loi 132 oblige les plans régionaux des milieux humides et hydriques à considérer impérativement certains éléments critiques issus des plans directeurs de l'eau. La loi 132 doit prévoir que ces plans directeurs de l'eau devront désormais identifier les zones de sécheresse, les zones inondables et les zones de mauvaise qualité de l'eau. Nous recommandons donc que le projet de loi 132 impose plus clairement aux plans directeurs de l'eau d'identifier ces lieux critiques.***

#### **2.1.4 La gouvernance des plans régionaux et des plans directeurs de l'eau**

Nous questionnons le choix de confier aux seules instances municipales régionales, la responsabilité de l'élaboration des plans de conservation des milieux humides et hydriques, et l'identification des milieux à restaurer puisqu'il s'agit d'une responsabilité importante et que le *projet de loi 132* ne prévoit actuellement qu'un accompagnement minimal de ces instances :

- Le *projet de loi 132* prévoit que le ministre diffusera un guide pour aider à l'élaboration de ces plans régionaux<sup>32</sup>.
- Les MRC devront consulter « au moins » les organismes de bassin versant (« OBV ») et les tables de concertation régionale concernés afin de tenir compte de leurs préoccupations et des éléments contenus dans les plans directeurs de l'eau ou dans le plan de gestion intégré du Saint-Laurent<sup>33</sup> et que les plans directeurs devront être pris en considération par les communautés métropolitaines et les MRC<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> L'article 8 du PL n° 132 ajoute les articles 15.3 et 15.4 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>31</sup> L'article 7 du PL n° 132 ajoute l'article 13.6 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>32</sup> L'article 8 du PL n° 132 ajoute l'article 15.1 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>33</sup> L'article 9 du PL n° 132 ajoute l'article 15.3 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>34</sup> L'article 6 du PL n° 132 ajoute l'article 13.3 à la *Loi sur l'eau*.

Selon le projet de loi 132, le plan régional devra être soumis aux ministres responsables de l'agriculture, de la faune, de l'énergie et des ressources naturelles, pour consultation, avant d'être approuvé par le ministre de l'environnement (art. 15.4 de la *Loi sur l'eau*). Cet article est préoccupant, dans la mesure où les pressions du développement économique sont déjà nombreuses sur nos milieux humides restants, considérant que nos études indiquent que nous avons perdu 567 km<sup>2</sup> (56 700 ha) milieux humides dans les Basses-terres du Saint-Laurent, entre 1990 et 2011.<sup>35</sup> Cela représente des pertes annuelles de plus de 2 500 ha sur ce territoire.

Cette consultation des autres ministères, au sujet du plan régional des milieux humides et hydriques, nous semble être une étape inutile dans la mesure où, comme le nouvel article 15.2 de la *Loi sur l'eau* le prévoit, le plan régional « vise notamment à identifier ces milieux sur le territoire d'une communauté métropolitaine ou d'une municipalité afin de mieux planifier les actions de celle-ci et les interventions sur ce territoire, dont celles relatives à la conservation de tels milieux ».

**Pourquoi y aurait-il besoin de la consultation des ministres de l'agriculture et des ressources naturelles pour approuver un plan régional des milieux humides et hydriques ? Quel sera leur rôle ? *Les critères décisionnels permettant d'élaborer ces plans ne doivent-ils pas être guidés par l'objectif d'aucune perte nette, et donc prioritairement par la prise en considération des critères de la définition d'aucune perte nette, soit les critères de superficies, de fonctions écologiques, de services écologiques et de biodiversité de ces milieux ?***

**La même situation prévalait pour ce qui était de nos terres agricoles propices à une agriculture viable qui représentent 2% du territoire de toute la province, dans les années 1970, et c'est d'ailleurs pourquoi le législateur québécois de l'époque avait jugé nécessaire de créer une entité indépendante des municipalités, soit une commission chargée spécifiquement de la protection de ces terres, par l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole*.<sup>36</sup>**

**Pour pallier ce genre d'inquiétudes, des agences existent dans différentes juridictions, avec des pouvoirs variables en matière de conservation et de compensation, pour accompagner le travail des instances gouvernementales et des instances municipales. On peut penser par exemple à l'Agence française pour la biodiversité qui a récemment été créée par la nouvelle *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*<sup>37</sup> en France.**

---

<sup>35</sup> Stéphanie PELLERIN et Monique POULIN, préc., note 1.

<sup>36</sup> RLRQ c. P-41.1.

<sup>37</sup> LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, préc., note 3, art. 21. Cet article prévoit la création de l'Agence française pour la biodiversité, comme étant un établissement public de l'État à caractère administratif.

L'agence contribue, s'agissant des milieux terrestres, aquatiques et marins :

1° A la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité ;

2° Au développement des connaissances, ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité ;

3° A la gestion équilibrée et durable des eaux ;

4° A la lutte contre la biopiraterie.

Aussi, dans l'état australien de la Nouvelle-Galles du Sud, la *Loi sur la Conservation de la Biodiversité*<sup>38</sup>, sanctionnée le 23 novembre 2016, établit une personne morale de droit public ayant la dénomination sociale de Fiducie pour la conservation de la biodiversité de la Nouvelle-Galles du Sud (*Biodiversity Conservation Trust of New South Wales*)<sup>39</sup> détenant notamment la responsabilité de négocier les ententes de gestion de site de compensation et de gérer le Fonds sur la biodiversité<sup>40</sup>.

**La structure de ces agences est certainement un modèle trop imposant pour les besoins d'un projet de loi comme le *projet de loi 132*, du moins dans les délais envisagés pour son adoption, mais il n'en demeure pas moins que leur indépendance est inspirante.**

**Nulle part ailleurs, les municipalités sont les entités responsables de l'élaboration de leurs propres plans des milieux humides et hydriques.**

**À titre d'exemples, en France, ce sont les comités de bassin versant qui ont la responsabilité d'élaborer leurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.<sup>41</sup> et leurs schémas d'aménagement et de gestion des eaux.<sup>42</sup> En Allemagne, ce sont les gouvernements des régions, soit l'équivalent de nos provinces, qui évaluent écologiquement les milieux et qui les cartographient. Ensuite, les collectivités locales territoriales doivent obligatoirement intégrer ces plans dans leurs schémas**

---

L'agence apporte son appui scientifique, technique et financier à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs groupements menées dans son domaine de compétence. Elle soutient et évalue les actions des personnes publiques et privées qui contribuent à la réalisation des objectifs qu'elle poursuit. Elle contribue à la mise en réseau des initiatives de ces personnes et au développement des filières économiques de la biodiversité. Elle soutient les filières de la croissance verte et bleue dans le domaine de la biodiversité, en particulier le génie écologique et le biomimétisme. Elle assure l'évaluation de l'impact du changement climatique sur la biodiversité et le suivi des actions françaises dans ce domaine dans le cadre de l'agenda des solutions de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, signée à New York le 9 mai 1992.

L'agence apporte son soutien à l'Etat pour l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité définie à l'article L. 110-3, assure le suivi de sa mise en œuvre et inscrit son activité dans le cadre de cette stratégie et des objectifs définis à l'article L. 211-1. Elle promeut la cohérence des autres politiques de l'Etat susceptibles d'avoir des effets sur la biodiversité et sur l'eau.

Son intervention porte sur l'ensemble des milieux terrestres, aquatiques et marins du territoire métropolitain, des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que des Terres australes et antarctiques françaises, y compris dans les eaux placées sous la souveraineté ou la juridiction de l'Etat, ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime ou au plateau continental.

<sup>38</sup> *Biodiversity Conservation Act 2016*, No 63, en ligne : <http://legislation.nsw.gov.au/~pdf/view/act/2016/63/full>. Elle abroge la *Loi sur la conservation des espèces menacées de 1995 (Threatened Species Conservation Act 1995)* et la *Loi sur la fiducie de conservation de la nature de 2001 (Nature Conservation Trust Act 2001)* (art. 1.2).

<sup>39</sup> *Ibid*, art. 10.1

<sup>40</sup> *Ibid*, art. 6.35 et 10.5.

<sup>41</sup> Articles L212-1 à L212-2-3 du *Code de l'environnement*, [en ligne : [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=F1F786154839016CE9A5946AD74A4B2F.tpdila18v\\_1?idSecti onTA=LEGISCTA000006176448&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20170517](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=F1F786154839016CE9A5946AD74A4B2F.tpdila18v_1?idSecti onTA=LEGISCTA000006176448&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20170517)

<sup>42</sup> *Ibid*, articles L212-3 à L212-11 du *Code de l'environnement*.

d'aménagement.<sup>43</sup> Ce pays a une longue expérience en matière de conservation et de compensation des milieux humides. En Belgique, par exemple, c'est le gouvernement de la Wallonie qui assume aussi cette responsabilité et les collectivités territoriales doivent ensuite en tenir compte dans les schémas et plans d'aménagement de leur territoire.<sup>44</sup>

**Recommandation 4 – Confier la responsabilité de la cartographie et de l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques au ministère de l'environnement et exiger leur intégration dans les plans métropolitains et schémas d'aménagement et de développement**

Nous recommandons, comme cela se fait dans plusieurs autres juridictions, que les plans régionaux des milieux humides et hydriques soient réalisés par le ministère de l'environnement et non par les collectivités municipales. Le ministère a une expertise en matière d'évaluation écologique des milieux que les municipalités n'ont pas, en plus d'avoir une vision provinciale des milieux humides et de leur représentativité, par région, que les communautés métropolitaines et les municipalités régionales de comté ne peuvent pas avoir. La responsabilité de la cartographie et de l'élaboration des plans régionaux lui incombe et les schémas d'aménagement et de développement devront ensuite les intégrer pour s'y conformer. Nous recommandons que le projet de loi 132 soit modifié en ce sens.

**Recommandation 5 – Créer un comité aviseur et financer adéquatement les plans directeurs de l'eau**

- 1) Nous recommandons que le projet de loi 132 prévoie la mise en place d'un comité provincial aviseur pour soutenir le travail du ministère dans l'élaboration des plans régionaux de conservation des milieux humides et hydriques. Ce comité devrait être composé d'experts reconnus oeuvrant dans un domaine pertinent à la conservation, la restauration et la création de milieux humides et hydriques. Ce comité aviseur aurait pour objectifs de:*

---

<sup>43</sup> Federal Nature Conservation Act, (Federal Law Gazette 2009, part I, no, 51, p. 2542ff), chapitre 2, disponible en ligne : <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/de/de144en.pdf>

<sup>44</sup> Code de l'Environnement - Livre 2 : Code de l'Eau. - Partie décrétable, Région Wallonne, Articles D 11 et D26 à D31, [en ligne : [http://www.ejustice.just.fgov.be/cqi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2004052712](http://www.ejustice.just.fgov.be/cqi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2004052712) ]. Voir aussi - <http://eau.wallonie.be/spip.php?rubrique71> (site du ministère avec les plans de gestion en question).

- *accompagner le ministre dans l'élaboration du guide pour l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques, prévu à l'article 15.1 de la Loi sur l'eau;*
- *accompagner le ministre dans la cartographie et l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques;*
- *accompagner le ministre dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de ses programmes de restauration et de création de milieux humides hydriques et dans les mesures de reddition de compte qui sont prévues aux articles 17.1 et 17.2 de la Loi sur l'eau (art. 9 du projet de loi).*
- *accompagner le ministre sur toute question qu'il lui soumet relativement à l'application de la loi.*

2) *Nous recommandons que le projet de loi 132 soit modifié de manière à prévoir que des sommes issues du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique servent à accompagner les organismes de bassin versant dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau.*

Actuellement, l'article 40 du *projet de loi 132* prévoit que des moyens issus des sommes portées au débit du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État seront consacrées à l'élaboration des programmes de restauration et création que le ministre mettra en place. Toutefois, aucune disposition du projet de loi ne prévoit que des sommes issues de ce fonds seront consacrées à l'élaboration et la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau.

Il serait nécessaire que le gouvernement investisse des sommes dans ce fonds dès l'entrée en vigueur de la loi de façon à soutenir les plans directeurs de l'eau. ***En effet, les sommes reçues pour la compensation doivent être dédiées uniquement à la mise en œuvre des programmes de restauration et création de milieux humides. Cela signifie que le gouvernement doit soutenir, dès l'entrée en vigueur de la loi, les autres mesures prévues par le projet de loi.***

## **2.2 Le contenu des plans régionaux de conservation et leurs impacts sur la conservation et sur les programmes de restauration et création de milieux humides et hydriques.**

***Le projet de loi 132 précise ce que doivent contenir les plans régionaux de conservation. À la lecture de l'article 15.2 qui décrit le contenu de ces plans, nous craignons que seuls les milieux humides présentant un intérêt particulier pour la conservation soient identifiés par les MRC et les Communautés métropolitaines. En effet, à cet article du projet de loi il est dit que les MRC doivent identifier les milieux humides et hydriques de leur territoire et que parmi ces milieux identifiés, ils doivent désigner les milieux qui présentent un intérêt particulier pour la conservation, ceux qui peuvent potentiellement être restaurés et créés.***

Par contre, tous les autres milieux humides et hydriques devraient être visés '*par des mesures d'encadrement des activités susceptibles d'être réalisées afin d'en assurer une utilisation durable*'. **Le législateur ne précise pas la nature de ces mesures d'encadrement qui ne sont pas des mesures de conservation. Nous estimons que cette dernière situation est préoccupante dans la mesure où ces milieux qui ne sont pas d'un intérêt particulier pour la conservation risquent d'être perturbés ou détruits.** Est-ce vraiment conforme à l'objectif annoncé par le législateur qui est celui de fonder le *projet de loi 132* sur l'objectif d'aucune perte nette? Nous croyons que les milieux humides non-exceptionnels ont un rôle collectif important dans le bon fonctionnement des bassins versants. En effet, il est essentiel de préserver une quantité minimal au-delà d'un seuil critique pour assurer l'apport en **services écologiques des milieux humides régionalement.**

## **Recommandation 6 – Assurer la représentativité des milieux humides et hydriques dans les plans régionaux de conservation**

*Nous recommandons de tenir compte, dans l'élaboration des plans régionaux de milieux humides et hydriques, de la représentativité de ces milieux sur le territoire. En effet, la Loi sur la conservation du patrimoine naturel qui vise à protéger certains milieux humides se distinguant par leur rareté, leur intégrité ou leur intérêt exceptionnel, ne parviendra à désigner que quelques sites ici et là sur le territoire. Cependant, le rôle des milieux humides, notamment leur rôle de régulation des débits en rivière, est fonction de leur quantité et localité dans un bassin versant. Il ne pourra être maintenu que si nous préservons des quantités suffisantes de milieux humides.*

### **2.3 Préciser l'interaction entre les plans régionaux de conservation et les droits accordés en vertu de la Loi sur les mines et de la Loi sur les hydrocarbures**

Nous nous interrogeons notamment sur la portée du paragraphe 3° du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 15.2 qui sera ajouté à la *Loi sur l'eau* par l'article 8 du *projet de loi 132*. Cette disposition prévoit que le plan régional des milieux humides et hydriques comprend au moins (...):

3° un plan d'action qui présente une liste d'interventions à réaliser pour certains milieux identifiés et l'échéancier envisagé pour leur réalisation, lequel tient compte des droits accordés par l'État en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) et de la Loi sur les hydrocarbures (chapitre H-4.2) ou des demandes présentées pour obtenir de tels droits ;

Nous comprenons que cette disposition réfère au pouvoir accordé au MRC en 2013, de délimiter dans leur schéma des territoires incompatibles avec l'activité minière<sup>45</sup>, dans lesquels, lorsque l'article 304.1.1 de la *Loi sur les mines*<sup>46</sup> sera en vigueur, la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation de substances minérales seront soustraites à certaines conditions<sup>47</sup>.

La *Loi modifiant la Loi sur les mines* a ajouté un pouvoir en aménagement du territoire afin d'assurer une protection collective de certains milieux et d'éviter les conflits d'usages en territoires privé et public. Ainsi, en vertu de l'article 6 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (1er alinéa, par. 7), une MRC peut délimiter dans son schémas d'aménagement tout territoire incompatible avec l'activité minière au sens de l'article 304.1.1 de la *Loi sur les mines*.

Selon les orientations gouvernementales en matière d'activité minière qui ont été rendues publiques en début de cette année<sup>48</sup>, un territoire incompatible avec l'activité minière, au sens de la *Loi sur les mines*, est un territoire dans lequel la viabilité des activités serait compromise par les impacts engendrés par l'activité minière, que ces territoires soient situés en terres privées ou en terres publiques<sup>49</sup>.

Un territoire incompatible peut être un périmètre d'urbanisation ou encore un territoire situé hors du périmètre d'urbanisation. L'attente 1.1 des orientations gouvernementales en matière d'activités minières identifie les critères et les exigences qui doivent être respectés par la MRC dans la détermination d'un territoire incompatible<sup>50</sup>.

Selon les orientations gouvernementales en matière d'activités minières, la soustraction d'un territoire au développement minier peut contribuer au bien-être, à la santé et à la sécurité des populations en réduisant les nuisances et les risques potentiels de l'activité minière<sup>51</sup>.

Toutefois, le fait de soustraire au développement minier certaines parties du territoire qui comportent un potentiel minéral diminue les possibilités de retombées économiques associées à ces activités. En effet, la soustraction empêcherait l'octroi de tout nouveau droit d'exploration minière pour les substances minérales faisant partie du domaine de l'État ainsi que pour les nouvelles exploitations de substances minérales de surface faisant partie du domaine de l'État (dont la tourbe, le sable, le gravier, le calcaire, l'argile et tous les types de roches utilisées comme pierre de taille ou pierre concassée ou pour la fabrication de ciment)<sup>52</sup>.

---

<sup>45</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 6, al.1, par. 7°.

<sup>46</sup> *Loi sur les mines*, RLRQ, c. M-13.1.

<sup>47</sup> *Ibid*, art. 304.1.1, al. 1.

<sup>48</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Pour assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire*, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2016, en ligne : [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement\\_territoire/orientations\\_gouvernementales/document\\_orientation\\_activite\\_miniere.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/document_orientation_activite_miniere.pdf).

<sup>49</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>50</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>51</sup> *Ibid*, p. 4.

<sup>52</sup> *Ibid*, p. 4.

- Périmètre d'urbanisation incompatible avec l'activité minière :

Suivant les orientations gouvernementales un périmètre d'urbanisation pourra devenir, en tout ou en partie, un territoire incompatible avec l'activité minière s'il est identifié et délimité dans le schéma d'aménagement de la MRC qui n'a pas de démonstration à faire pour déterminer qu'un périmètre d'urbanisation est incompatible avec l'activité minière.

- Territoire situé hors des périmètres d'urbanisation incompatible avec l'activité minière:

Tout projet d'identification et de délimitation de territoires incompatibles avec l'activité minière situés hors des périmètres d'urbanisation doit être accompagné d'une justification. La MRC doit y démontrer que l'identification et la délimitation des territoires incompatibles avec l'activité minière situés à l'extérieur des périmètres d'urbanisation sont conformes aux critères et aux exigences établis dans cette orientation.

Un tableau des types d'activités incompatibles avec l'activité minière est présenté dans les orientations gouvernementales sur les activités incompatibles avec l'activité minière. On y retrouve notamment certaines activités d'urbanisation, certaines activités récréotouristiques et d'agrotourisme, de prélèvement d'eau souterraine ou de surface destiné à la consommation humaine.

On y retrouve aussi des activités de conservation. Ces activités sont relativement limitées puisqu'elles ne visent que :

*Les territoires de conservation dans lequel les activités d'exploration et d'exploitation minières sont interdites par la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, la Loi sur les mines et la Loi sur les parcs. À ce titre, les activités de conservation peuvent être, par exemple, des parcs nationaux, des réserves écologiques, des réserves de biodiversité, des réserves aquatiques, des sites géologiques exceptionnels, des refuges biologiques ou des écosystèmes forestiers exceptionnels.<sup>53</sup>*

**Compte tenu de l'utilisation de l'expression « par exemple » dans les orientations gouvernementales, il est permis de croire que le ministre pourrait accepter que les milieux humides et hydriques désignés d'intérêt exceptionnel puissent être délimités comme des territoires incompatibles avec l'activité minière, et ainsi tenir compte de l'article 15 du *projet de loi 132* qui modifie l'article 13 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.**

**L'article 141 de la *Loi sur les hydrocarbures* édicté par l'article 23 de la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*<sup>54</sup>, est pratiquement au même effet, lorsqu'il prévoit ce qui suit :**

« 141. Tout hydrocarbure se trouvant dans un territoire incompatible avec l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures, délimité dans un schéma d'aménagement et de

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 6 et 7.

<sup>54</sup> LQ 2016, chapitre 35, art. 23 (sanctionnée le 10 décembre 2016 (projet de loi 106)).

développement conformément à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), est soustrait à toute activité d'exploration, de production et de stockage à compter de la reproduction de ce territoire sur les cartes conservées au bureau du registraire.

Un territoire incompatible avec l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures est celui dans lequel la viabilité des activités serait compromise par les impacts engendrés par l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures.

Le premier alinéa ne s'applique pas aux hydrocarbures dont l'exploration, la production ou le stockage est déjà autorisé par une licence au moment de la reproduction des territoires incompatibles sur les cartes conservées au bureau du registraire. »

La *Loi sur les hydrocarbures*, lorsqu'elle sera en vigueur<sup>55</sup>, viendra modifier la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, notamment pour permettre la délimitation de « tout territoire incompatible (...) avec l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures au sens de son article 141<sup>56</sup>.

Tout porte à croire que des orientations gouvernementales en aménagement du territoire concernant les hydrocarbures<sup>57</sup> seront également adoptées sous peu et qu'elles devraient prévoir les mêmes activités de conservation « susceptibles de justifier la délimitation d'un territoire incompatible » que celles prévues dans les orientations gouvernementales en matière d'activités minières.

**Il appert de ce qui précède que ce seront principalement les milieux humides d'intérêt exceptionnel qui pourront se trouver qualifiés comme territoires incompatibles avec l'activité minière et l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures, par les MRC, dans leurs schémas d'aménagement et de développement.**

La *Loi sur les hydrocarbures* élargit également la préséance qui est donnée par l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures<sup>58</sup> :

246. Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1), ainsi que l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures faits conformément à la Loi sur les hydrocarbures (2016, chapitre 35, article 23). (Notre souligné)

---

<sup>55</sup> *Ibid*, art. 24.

<sup>56</sup> *Ibid*, art. 213 (vient modifier le paragraphe 7° du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*).

<sup>57</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Pour assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire*, préc., note 48, p. 12.

<sup>58</sup> *Loi sur les hydrocarbures*, préc., note 54, art. 215.

Toutefois, il faut être conscients que les milieux humides d'intérêt exceptionnel qui pourront être délimités comme territoires incompatibles avec les activités minières ou avec les activités liées aux hydrocarbures seront peu nombreux, et que cette priorité que le *projet de loi 132* donne aux droits miniers et aux droits relatifs aux hydrocarbures, limitera la possibilité de conserver des milieux humides importants, notamment ceux identifiés par les plans régionaux.

À cet effet, il apparaît nécessaire que les milieux humides d'intérêt exceptionnel désigné en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (RLRQ c. C-61.01), puissent être désignés dans les orientations gouvernementales comme des activités de conservation susceptibles de justifier la délimitation d'un territoire incompatible avec l'activité minière au sens de la *Loi sur les mines* (chapitre M-13.1) et avec l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures au sens de l'article 141 de la *Loi sur les hydrocarbures* (2016, chapitre 35, article 23).

### **Recommandation 7 – Élargir les activités pouvant permettre de délimiter des territoires pouvant être déclarés incompatibles avec les activités minières et les activités liées à l'exploration, l'exploitation et le stockage des hydrocarbures**

*Nous recommandons l'élargissement des activités permettant aux MRC de délimiter des territoires incompatibles avec les activités minières ou avec les activités d'exploration, d'exploitation et de stockage des hydrocarbures pour tenir compte des mesures de conservation, de restauration et de création des milieux humides et hydriques.*

*1) Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire permettant de circonscrire des territoires incompatibles avec les activités minières devraient être précisées de manière à élargir les activités pouvant être déclarées incompatibles dans les territoires situés hors des périmètres d'urbanisation, de manière à tenir compte des milieux humides désignés en vertu du nouvel article 13 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* introduit par l'article 15 du *projet de loi 132*.*

*Cela permettrait que les MRC puissent désigner comme territoires incompatibles avec les activités minières et les activités liées aux hydrocarbures, les milieux humides d'intérêt exceptionnel qu'elles auraient identifiés dans leurs plans régionaux des milieux humides et hydriques en vertu de l'article 15.2 de la *Loi sur l'eau* (art. 8 du *projet de loi 132*), ainsi que les milieux humides restaurés ou créés en vertu des programmes pris selon les articles 15.8 à 15.12 de la *Loi sur l'eau*, lesquels milieux pouvant être désignés en vertu du nouvel article 13 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* modifié par l'article 15 du *projet de loi 132*.*

*2) Les futures Orientations gouvernementales en aménagement du territoire concernant les territoires incompatibles avec l'exploration, l'exploitation et le stockage des hydrocarbures devraient être élaborées de la même manière.*

## **2.4 Modifier la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles pour favoriser l'exécution des travaux de restauration et de création de milieux humides et hydriques**

Comme déjà mentionné, les plans régionaux identifieront les problématiques pouvant affecter les milieux humides et hydriques, les milieux présentant un intérêt particulier pour la conservation et ceux pouvant potentiellement être restaurés et créés. Les plans régionaux identifieront aussi les milieux humides et hydriques «qui devraient être visés par des mesures d'encadrement des activités susceptibles d'être réalisées afin d'en assurer une utilisation durable».59

Ces mesures d'encadrement se retrouveront ensuite dans les schémas d'aménagement qui devront déterminer à leur tour toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de protection environnementale des milieux humides et hydriques60.

**Dans l'état actuel du droit, l'article 98 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles61 (ci-après « LPTAA ») prévoit une règle de préséance sur les autres lois provinciales applicables aux municipalités ainsi que sur les documents de planification territoriale et la réglementation municipale.** Il est reconnu que l'article 98 de la LPTAA n'a pas enlevé aux municipalités le pouvoir de réglementer les utilisations en zone agricole ni d'y adopter des normes réglementaires.

De plus, l'article 79.1 de la LPTAA prévoit que les MRC doivent exercer leurs pouvoirs en matière d'aménagement avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et qu'un schéma entré en vigueur est réputé conforme à cet objectif.

Comme un schéma ne peut entrer en vigueur sans que l'avis de conformité du ministre des Affaires municipales aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement ne soit délivré, lesquelles contiennent des exigences relatives à la protection du territoire agricole, il appartient, pour ainsi dire, au ministre des Affaires municipales de vérifier si le schéma est conforme aux objectifs de la LPTAA. S'il le fait, le schéma est alors réputé conforme aux objectifs de la LPTAA et tout règlement d'urbanisme adopté sous l'égide de ce schéma devrait également s'avérer conforme à ces objectifs62.

**Les travaux de restauration et de création de milieux humides et hydriques demeureront toutefois assujettis à l'autorisation de la Commission de protection du territoire et des activités agricoles (CPTAQ) à titre d'utilisations à des fins autres que l'agriculture.**

---

59 L'article 8 du PL n° 132 ajoute l'article 15.2 à la *Loi sur l'eau*.

60 L'article 28 du PL n°132 modifie l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

61 RLRQ, c. P-41.1.

62 LPTAA, art. 79.1. Cela s'applique également aux règlements de contrôle intérimaire (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 65 et 66).

**De manière à favoriser l'exécution des travaux de restauration et de création de milieux humides et hydriques prévues par le projet de loi 132 dans les zones agricoles protégées par la LPTAA, deux alternatives sont possibles :**

- Ces activités pourraient être soustraites spécifiquement aux autorisations de la LPTAA, dans le *Règlement d'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (chapitre P-41.1, r. 1), à l'instar du *Règlement d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* qui soustrait certaines activités de l'autorisation requise en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.
- Une autre possibilité qui nous semble plus conforme à l'esprit de la LPTAA, serait d'ajouter aux critères que la CPTAQ doit examiner lorsqu'elle rend ses décisions dans le cadre des demandes d'utilisation à des fins autres que l'agriculture, de lotissement, d'aliénation, d'inclusion et d'exclusion d'un lot ou de coupe des érables, critères prévus à l'article 62 LPTAA, un critère spécifique à la restauration et la création des milieux humides et hydriques. Il pourrait s'agir d'un 11<sup>e</sup> critère qui prévoirait que la CPTAQ doit prendre en compte « l'effet de la demande pour la restauration et la création d'un milieu humide ou hydrique tel que désigné dans un schéma d'aménagement et de développement ou un plan métropolitain d'aménagement et de développement en vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ».

### **Recommandation 8 – Modifier l'article 62 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles**

***Nous recommandons que le projet de loi 132 modifie l'article 62 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Cet amendement à la LPTAA permettrait d'ajouter aux critères que la CPTAQ doit examiner lorsqu'elle rend ses décisions dans le cadre des demandes d'utilisation à des fins autres que l'agriculture, de lotissement, d'aliénation, d'inclusion et d'exclusion d'un lot, un critère spécifique à la restauration et la création des milieux humides et hydriques. Le critère du paragraphe 7<sup>e</sup> de l'article 62 ne nous apparaît pas suffisamment clair, actuellement. Il est plutôt appliqué dans une perspective inverse, lorsqu'un projet de développement économique dans un milieu agricole pourrait entraîner un impact négatif sur les ressources en eau et en sol, et non pas lorsqu'un projet de restauration de milieux naturels dégradés ou de création de tels milieux fait l'objet d'une demande d'autorisation à la CPTAQ.***

***Il pourrait s'agir d'un 11<sup>e</sup> critère qui prévoirait que la CPTAQ doit prendre en compte « l'effet de la demande pour la restauration et la création d'un milieu humide ou hydrique tel que désigné dans un schéma d'aménagement et de développement ou un plan métropolitain d'aménagement et de développement en vertu de l'article 5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ».***

## **2.5 La délimitation des milieux humides et hydriques dans les schémas et plans métropolitains d'aménagement et de développement**

L'article 28 du *projet de loi 132* vient modifier l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour remplacer le paragraphe 4 du premier alinéa, qui se lisait jusqu'à présent comme suit :

5. Le schéma doit, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté:  
4° déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables; (notre souligné)

Le *projet de loi 132* vient modifier ce paragraphe, de sorte qu'il se lise désormais comme suit :

5. Le schéma doit, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté:  
4° déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des milieux humides et hydriques; (notre souligné)

**La nouvelle formulation de l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* fera en sorte d'exiger des MRC qu'elles identifient, dans leurs schémas d'aménagement et de développement, toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières, non plus seulement pour tenir compte de raisons liées à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables, mais pour des raisons liées à la protection des milieux humides ou hydriques, qu'ils soient isolés ou liés à des rives, des littoraux ou des plaines inondables.**

### **2.5.1 La consultation du public**

Le *projet de loi 132* prévoit qu'une fois leur plan régional des milieux humides et hydriques approuvé, les MRC et les communautés métropolitaines devront rendre leur schéma ou plan compatible avec leur plan régional et devront adopter un règlement de contrôle intérimaire pour la période précédant l'entrée en vigueur du plan métropolitain ou schéma modifié<sup>63</sup>.

**Comme le plan régional des milieux humides et hydriques sera en principe à cette étape déjà approuvé par le ministre, nous craignons que les consultations publiques sur les modifications des schémas d'aménagement<sup>64</sup> nécessaires pour assurer leur compatibilité au plan régional des milieux humides et hydriques n'aient qu'une visée informative.** Les plans régionaux seront nécessairement à la base de l'identification des zones de contraintes pour des raisons de protection environnementale des milieux humides et hydriques dans les schémas d'aménagement qui se traduiront, par les obligations de conformité régionale et locale, dans les

<sup>63</sup> L'article 8 du PL n° 132 ajoute l'article 15.5 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>64</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 53 et 56.8.

règlements d'urbanisme des municipalités locales, dont les modifications sont en principe également soumises à la consultation du public.

Il semble donc que contrairement aux autres outils de planification territoriale, la planification régionale liée aux milieux humides et hydriques sera soustraite d'une véritable consultation du public. Seuls les ministres visés à l'article 15.4 de la *Loi sur l'eau* et les organismes de bassin versant ou les tables de concertation seront consultés.

**Il aurait été souhaitable que les plans régionaux soient parties intégrantes des schémas d'aménagement de manière à ce que le mécanisme de consultation du public et des organismes partenaires puisse leur être applicable.**

À défaut, un ajout pourrait être fait à l'article 15.4 de la *Loi sur l'eau* afin de préciser dans quels délais et par quels moyens le plan régional doit être rendu public et que les personnes concernées déterminées par les articles 15.3 et 15.4 de la *Loi sur l'eau* aient le droit, dans un délai imparti, d'exiger la tenue de séances d'information et la tenue subséquente de séances de consultation du public, à l'instar des séances qui ont lieu dans le cadre de plusieurs dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* dont celles obligatoires lors de la modification ou la révision d'un schéma d'aménagement et de développement ou d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement<sup>65</sup> de même que lors des modifications des règlements d'urbanisme<sup>66</sup>.

**L'article 15.4 de la *Loi sur l'eau* devrait également prévoir que le défaut de rendre public le plan régional, en ne respectant pas les moyens reconnus par la loi et le délai imparti, rend impossible l'approbation du plan régional par le ministre.** La même chose devrait être prévue dans le cas où des séances d'information et de consultation du public ne sont pas tenues, alors qu'elles ont été demandées par des personnes concernées par le plan régional, au sens de la loi.

### **3. L'intégration de la séquence d'atténuation dans les processus d'autorisation préalable de projets dans des milieux humides et hydriques**

Le *projet de loi 132* prévoit l'insertion d'une nouvelle section portant sur les milieux humides et hydriques dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* laquelle vient préciser les exigences particulières posées pour documenter les demandes d'autorisation des projets situés dans ces milieux, préciser la séquence d'analyse et les critères qui trouveront application dans le cadre des autorisations délivrées en vertu de cette loi et réitérer la possibilité pour le ministre de refuser l'autorisation dans certaines situations.

---

<sup>65</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 53 et 56.8.

<sup>66</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 123 et suivants.

### **3.1 L'intégration de la séquence dans le processus des autorisations préalables régies par les articles 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement**

L'article 22 du projet de loi n° 132 modifie l'article 22 (4°) tel que modifié par le projet de loi n°102 en prévoyant que tous travaux, toutes constructions ou autres interventions dans des milieux humides et hydriques doivent être autorisés. On est venu remplacer « rives, littoral et plaines inondables » par « milieux humides et hydriques ».

Rappelons que l'article 31.0.6 de la LQE ajouté par le projet de loi n° 102 accorde le pouvoir au ministre de désigner par règlement des activités soustraites à l'exigence d'autorisation remplacée par une déclaration de conformité.

**L'article 286 de la loi 102 modifiant la LQE prévoit qu'au plus tard un mois après la sanction de la loi 102, le ministre doit adopter le règlement relatif aux activités admissibles à une déclaration de conformité, et qui seront dès lors soustraites à l'exigence d'obtenir un certificat d'autorisation de l'article 22 de la LQE, et conséquemment, à toute exigence de respect de la séquence d'atténuation qui y est intégrée par le projet de loi 132.**

Le règlement qui sera adopté au plus tard le 23 mars 2018, en vertu de la loi 102 modernisant la LQE, et qui devra donc être prépublié au plus tard à l'automne 2017, permettra que certaines activités ne soient plus assujetties à l'exigence d'un certificat d'autorisation. Comme ces dispositions réglementaires ne sont pas encore adoptées, il est impossible à ce stade-ci de connaître les activités réalisées dans les milieux humides et hydriques qui seront ainsi soustraites de l'exigence du processus d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE.

#### **Recommandation 9 – Diffusion d'intentions réglementaires concernant les activités assujetties à une déclaration de conformité en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement modifiée**

***Nous recommandons que le ministre fasse part de ses intentions réglementaires quant aux activités qui seront assujetties à une déclaration de conformité avant la pré-publication des règlements complétant la loi 102 à ce sujet. Sans ces intentions réglementaires, il n'est pas possible de prévoir quelles sont les activités en milieux humides et hydriques qui ne seront pas assujetties à un certificat d'autorisation et ne pourront dès lors pas faire l'objet d'exigences de compensation.***

### **3.1.1 Éviter et minimiser**

#### **3.1.1.1 Les milieux humides et hydriques d'intérêt écologique**

L'article 23 du *projet de loi 132* vient modifier l'article 31.0.3 de la LQE pour accorder au ministre le pouvoir de refuser un projet à être réalisé dans un milieu humide ou hydrique d'intérêt désigné en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

À cet effet, le chapitre II du *projet de loi 132*, comprenant les articles 10 à 20, apporte des modifications à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, de manière à faciliter la conservation de certains milieux humides et hydriques par leur désignation et par leur délimitation sur un plan. Le projet de loi prévoit qu'un registre des milieux ainsi désignés sera constitué et tenu à jour par le ministre.

Ces dispositions modifient l'objectif recherché par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* en élargissant son champ d'application. En effet, l'article 1 de cette loi se lit actuellement comme suit :

*1. La présente loi concourt à l'objectif de sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité du patrimoine naturel du Québec par des mesures de protection de sa diversité biologique et des éléments des milieux naturels qui conditionnent la vie.*

*Elle vise plus particulièrement à faciliter la mise en place d'un réseau d'aires protégées représentatives de la biodiversité en instaurant des mesures de protection des milieux naturels complémentaires aux autres moyens existants, dont les statuts de protection conférés à certaines aires sous la responsabilité d'autres ministères ou organismes gouvernementaux.*

En tenant compte des modifications législatives envisagées par le *projet de loi 132*, l'article 1 se lirait désormais comme suit :

*1. La présente loi concourt à l'objectif de sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité du patrimoine naturel du Québec par des mesures de conservation de sa diversité biologique et des éléments des milieux naturels qui conditionnent la vie.*

*Elle vise plus particulièrement à faciliter la mise en place d'un réseau d'aires protégées représentatives de la biodiversité en instaurant des mesures de conservation des milieux naturels complémentaires aux autres moyens existants, dont les statuts de protection conférés à certaines aires sous la responsabilité d'autres ministères ou organismes gouvernementaux.*

*Elle favorise, en outre, la conservation des milieux humides et hydriques qui, de par leurs fonctions écologiques, constituent des écosystèmes d'une grande importance, notamment pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures.*

*Les mesures de conservation prévues par la présente loi, incluant les aires protégées, constituent un ensemble de mesures visant à assurer le maintien du patrimoine naturel et des écosystèmes, qui le composent, notamment leur préservation, leur protection, leur restauration et leur utilisation durable.* (nos soulignés)

L'article 15 du *projet de loi 132* prévoit que l'article 13 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* soit modifié de manière à permettre au ministre de désigner certains milieux humides sur plan lorsqu'ils se distinguent par la rareté ou l'intérêt exceptionnel que présente l'une de leurs caractéristiques biophysiques :

- 1<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> les milieux qui se distinguent, à l'échelle régionale ou nationale, par leur intégrité, leur rareté ou leur superficie.

Le troisième alinéa de l'article 13 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* permettra, quant à lui, au ministre de procéder à une telle désignation sur plan des milieux humides et hydriques qui auront fait l'objet d'une intervention dans le cadre d'un programme de restauration ou de création de milieux humides ou hydriques élaboré en vertu du nouvel article 15 de la *Loi sur l'eau*.

L'article 41 du *projet de loi 132*, prévoit aussi que les milieux humides et hydriques ayant fait l'objet d'une mesure de compensation « peuvent » être désignés par le ministre en vertu de l'article 13 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*. Il en est de même des milieux ayant fait l'objet de travaux pour remplacer le paiement d'une contribution financière. Nous comprenons que lorsque les mesures de restauration ou de création n'auront pas donné le résultat escompté, les milieux puissent ne pas être désignés comme aire protégée, mais que de nouvelles mesures de restauration ou de nouveaux sites de restauration seront alors fournis.

### **3.1.1.2. Les autres milieux humides et hydriques**

L'article 24 du projet de loi vient introduire l'article 46.0.2 LQE qui exige des demandeurs d'autorisation relative à un projet dans des milieux humides et hydriques qu'ils fournissent des renseignements et documents supplémentaires à ceux déjà exigés en vertu de l'article 22 LQE et qu'à défaut de les fournir, l'autorisation demandée peut être refusée.

Le demandeur devra aussi faire 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 et devra démontrer les impacts du projet sur les milieux visés ainsi que les mesures proposées en vue de les minimiser<sup>67</sup>.

L'article 46.0.5 prévoit que le ministre pourra refuser de délivrer une autorisation relative à un projet dans des milieux humides et hydriques lorsque le demandeur n'a pas démontré à sa satisfaction qu'il ne peut, pour les fins de son projet, éviter de porter atteinte aux milieux, s'il est d'avis que les mesures d'atténuation proposées par le demandeur ne permettent pas de réduire au minimum les impacts du projet sur les milieux, s'il est d'avis que le projet porte atteinte aux

---

<sup>67</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.2 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

fonctions écologiques et à la biodiversité des milieux ou si le demandeur refuse de payer une compensation financière pour l'atteinte aux milieux<sup>68</sup>.

**L'évitement est souvent une phase difficile à encadrer, non pas dans la loi, mais lors de la mise en œuvre de la séquence d'atténuation.** Il existe un large consensus parmi les chercheurs, décideurs et promoteurs, selon lequel la première et la plus importante étape de la séquence d'atténuation, l'évitement, est souvent ignorée, avec peu ou pas de conséquences<sup>69</sup>.

En France, la *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* du 8 août 2016<sup>70</sup>, **prévoit expressément que les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction, et que si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante**, le projet ne sera pas autorisé<sup>71</sup>.

**Nous soulignons ici qu'il est primordial de s'assurer du respect de la hiérarchie des étapes de la séquence d'atténuation, qui implique de considérer l'étape d'évitement en premier lieu, puis celle de la minimisation, et de ne permettre de compenser que les pertes inévitables de milieux humides**, et ce, afin d'éviter que le versement de mesures compensatoires accorde un droit de porter atteinte à un milieu humide sans exiger les efforts d'évitement et d'atténuation.

À cet effet, dans certaines législations, telles que les États américains du Maine<sup>72</sup> et de la Californie<sup>73</sup>, la réglementation exige le refus du permis ou de l'autorisation si une alternative possible et moins dommageable pour l'environnement existe. De la même manière, la loi québécoise devrait prévoir expressément qu'un certificat d'autorisation ne peut être délivré, que si le demandeur fait la démonstration, approuvée par des experts habilités, qu'il n'existe aucune solution de rechange acceptable sur un autre espace approprié disponible en dehors d'un milieu humide.

---

<sup>68</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.5 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

<sup>69</sup> Shari CLARE et al, « Where is the avoidance in the implementation of wetland law and policy? » (2011) 19 *Wetl Ecol Manag* 182; Shelley BURGIN, « Mitigation banks » for wetland conservation: a major success or an unmitigated disaster? » (2010) 18 *Wetl Ecol Manag* 55; Palmer HOUGH et Morgan ROBERTSON, « Mitigation under Section 404 of the Clean Act Water : where it comes from, what it means » (2009) 17 *Wetlands Ecology and Managment* 15; James MURPHY, Jan GOLDMAN-CARTER et Julie SIBBING, « Avoidance avoided » (2009) 31 *Natl Wetl Newsl* 14; Shelley BURGIN, « Mitigation banks » for wetland conservation: a major success or an unmitigated disaster? » (2010) 18 *Wetl Ecol Manag* 55; Monique POUIN et al, préc., note 17.

<sup>70</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, préc., note 3.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Natural Resources Protection Act*, Titre 38 MRSA §480-A : « Avoidance. The activity will be considered to result in an unreasonable impact if the activity will cause a loss in wetland area, functions, or values, and there is a practicable alternative to the activity that would be less damaging to the environment. The applicant shall provide an analysis of alternatives (see Section 9(A)) in order to demonstrate that a practicable alternative does not exist ».

<sup>73</sup> *California Coastal Act*, Public Resources Code Division 20 California, Cal, 2010, §30233 : « The diking, filling, or dredging of open coastal waters, wetlands, estuaries, and lakes shall be permitted in accordance with other applicable provisions of this division, where there is no feasible less environmentally damaging alternative, and where feasible mitigation measures have been provided to minimize adverse environmental effects (...)».

**Le projet de loi 132 prévoit que la délivrance d'une autorisation « peut » être subordonnée au paiement d'une « contribution financière » pour « compenser » l'atteinte aux milieux humides et hydriques visés<sup>74</sup>.**

**Nous recommandons que le mot « peut » à l'article 46.0.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (art. 24 du projet de loi 132) soit remplacé par le mot « doit ».**

Les activités qui pourront faire l'objet d'une obligation de compensation seront limitées aux travaux de drainage et de canalisation, de remblai et de déblai, d'aménagement du sol, notamment à ceux qui nécessitent du décapage, de l'excavation, du terrassement ou la destruction du couvert végétal et de toute autre activité visée par un règlement à être adopté.

Toutefois, le projet de loi 132 prévoit que les travaux réalisés dans le cadre d'un projet d'extraction de tourbe, ceux réalisés pour l'établissement et l'exploitation d'une cannebergière ou d'une bleuetière, ne seront pas assujettis à une obligation de compensation<sup>75</sup>. En ce qui a trait à l'industrie de la tourbe, les sites sont restaurés par ceux-ci avec des techniques approuvées, ce qui devrait atténuer l'impact de cette industrie. En ce qui a trait aux cannebergières et bleuetières, des mesures de réduction des impacts sont déjà prises dans de nombreux cas et doivent être généralisées. De plus, dans certains cas, des dispositions pourraient être prises afin de favoriser leur implantation à proximité plutôt qu'au sein des milieux humides.

**Sans compter que certaines activités pourront être soustraites, aux conditions, aux restrictions ou aux interdictions déterminées dans un règlement, à l'exigence relative au paiement d'une contribution financière pour compenser l'atteinte à des milieux humides et hydriques<sup>76</sup>.**

L'absence d'information sur le type d'activité qui sera soustrait est inquiétante. Il appert en conséquence que ce ne sont pas toutes les atteintes dommageables aux milieux humides et hydriques qui seront compensées, ce qui rendra difficile l'atteinte d'aucune perte nette de superficies, fonctions et biodiversité des milieux humides et hydriques.

De plus, dans les cas où une contribution financière ou un autre type de compensation est exigé par le ministre responsable de la faune, notamment lorsqu'une activité est réalisée dans un habitat faunique visé par la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (RLRQ c. C-61.1), le projet de loi 132 prévoit que le montant de cette compensation doit être déduit du montant de la contribution financière exigible en vertu du premier alinéa<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.4 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

<sup>75</sup> Article 43 du PL n°132.

<sup>76</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.11 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

<sup>77</sup> Article 43 du PL n° 132.

**Recommandation 10 – Exiger une compensation en cas d'impact résiduel, dans le cadre des autorisations délivrées en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement**

*Le projet de loi 132 prévoit que la délivrance d'une autorisation « peut » être subordonnée au paiement d'une « contribution financière » pour « compenser » l'atteinte aux milieux humides et hydriques visés<sup>78</sup>.*

*Nous recommandons que le mot « peut » à l'article 46.0.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement (art. 24 du projet de loi 132) soit remplacé par le mot « doit ».*

**3.2 L'intégration de la séquence dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue aux articles 31.1 à 31.9 de la Loi sur la qualité de l'environnement**

Les articles 46.0.3 et 46.0.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ajouté par l'article 24 du *projet de loi 132*, s'appliquent au gouvernement, avec les adaptations nécessaires, lorsqu'il rend une décision relative à un projet dans des milieux humides et hydriques, dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue aux articles 31.1 à 31.9<sup>79</sup>.

Le *projet de loi 132* devrait être modifié de manière à prévoir cette adaptation détaillée des modifications qu'il viendra apporter à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts des articles 31.1 à 31.9 de la LQE.

**4. Les programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques**

Afin de favoriser l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques, les articles 15.8 à 15.12 de la *Loi sur l'eau* introduisent le pouvoir du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, d'élaborer et de mettre en œuvre un ou des programmes visant la restauration et la création de milieux humides et hydriques.

Le *projet de loi 132* prévoit que ces programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques seront financés par les sommes portées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État<sup>80</sup>, lequel sera notamment constitué des contributions financières perçues à titre de compensation pour l'atteinte à des milieux humides et hydriques<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.4 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

<sup>79</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.10 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

<sup>80</sup> L'article 37 du PL n°132 ajoute l'article 15.4.41.1 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, RLRQ c.M-30.001 (ci-après « *Loi sur le MDDEP* »).

<sup>81</sup> L'article 36 du PL n°132 modifie l'article 15.4.40 de la *Loi sur le MDDEP*.

## **4.1 L'évaluation de l'équivalence entre les pertes et les gains de milieux humides et hydriques**

Les moyens pour évaluer la valeur écologique des travaux réalisés dans le cadre du programme ministériel, et la valeur écologique des atteintes engendrées par les activités autorisées ne sont pas établis dans le *projet de loi 132*.

D'une part, l'article 15.9 de la *Loi sur l'eau* proposé par le *projet de loi 132* prévoit que les critères d'admissibilité des projets de restauration et de création de milieux humides et hydriques seront décrits dans le programme ministériel, lequel devra comprendre les objectifs et les cibles à atteindre, les mesures à mettre en place pour s'assurer de l'état d'avancement des projets retenus et pour en évaluer l'efficacité et les mesures de suivi pour s'assurer de la pérennité des milieux restaurés et créés<sup>82</sup>.

Selon le paragraphe 3° de l'article 15.9 de la *Loi sur l'eau*, la réalisation du programme s'effectuera par des ententes qui devront prévoir les conditions, restrictions et interdictions applicables à la réalisation des travaux de restauration et de création des milieux humides et hydriques. Ce paragraphe précise que le contenu minimal de ces ententes sera prévu dans le programme ministériel.

---

<sup>82</sup> L'article 8 du PL n° 132 ajoute l'article 15.9 à la *Loi sur l'eau*.

## **Recommandation 11 – Préciser les critères et objectifs des programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques**

**1) Nous recommandons que les critères d'admissibilité des projets de restauration et de création et les objectifs à atteindre soient davantage orientés par la loi.**

Actuellement, la seule orientation est celle du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 15.8 de la *Loi sur l'eau* qui mentionne que le programme doit prendre en considération les éléments pertinents identifiés dans un plan régional des milieux humides et hydriques élaboré conformément à la loi. Bien définir les objectifs de restauration ou de création d'un milieu est une étape essentielle à tout programme de restauration ou de création sans laquelle l'atteinte des succès du programme ne peut être évalué.

**2) Nous recommandons que les objectifs de restauration ou de création de milieux humides incluent notamment des facteurs d'équivalence en termes de type de milieux à restaurer ou à créer en fonction des types de milieux perturbés.**

***Nous croyons qu'il sera important d'établir des critères d'équivalence entre les types de milieux humides perturbés ou détruits et ceux restaurés ou créés. Il faudra s'assurer que les différents types de milieux humides (e.x. tourbières, marais, marécages) se trouvent bien représentés dans les travaux de restauration et éviter que seuls les milieux humides plus faciles à restaurer ou à créer le soient.***

***Il sera important de mettre en place un suivi serré des objectifs de restauration ou de création atteints en fonction des différents types de milieux humides ayant fait l'objet de mesures de compensation.***

**3) Nous recommandons que le projet de loi précise davantage quels sont les critères permettant d'évaluer l'efficacité des travaux de restauration et de création de milieux humides ou hydriques.**

Nous sommes conscients que certains éléments seront précisés dans les règlements adoptés en vertu du *projet de loi 132*, mais il nous semble important d'aborder la question de l'efficacité des mesures de restauration et de création de milieux humides, notamment concernant les aspects suivants : Comment peut-on évaluer l'efficacité des projets si la loi ne précise pas les critères de qualité qui doivent être rencontrés ? Qu'est-ce qui sera évalué et à quel(s) moment(s) suivant les travaux ? Les critères intégreront-ils les superficies, fonctions et services écologiques et biodiversité générés par les travaux de restauration et de création des milieux humides et hydriques ? Ces critères devraient être précisés dans la loi et être en phase avec l'objectif d'aucune perte nette puisque c'est l'objectif poursuivi par de tels programmes, selon ce que l'article 15.8 de la *Loi sur l'eau* prévoit.

Le projet de loi ne permet ainsi pas de savoir comment sera évaluée la valeur écologique des travaux de restauration et de création de milieux humides et hydriques. Il faudra attendre l'élaboration du programme et la conclusion des ententes.

D'autre part, la méthode de calcul fournie en annexe du projet de loi, pour le calcul des compensations financières qui pourront être exigées pour compenser les pertes de milieux humides et hydriques, ne s'appliquera que provisoirement, jusqu'à ce que la méthode de calcul soit établie dans un règlement<sup>83</sup>, ce qui à ce stade-ci, ne nous éclaire pas davantage.

L'article 17.2 de la *Loi sur l'eau* introduit par l'article 9 du *projet de loi 132* prévoit que le ministre doit, tous les dix ans, produire un bilan concernant l'application de la loi, 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 loi. À ce dernier sujet, cette reddition de comptes portera notamment sur l'identification des projets retenus et sur un inventaire des milieux humides et hydriques restaurés et créés en vertu de ces programmes.

**Sauf à l'article 17.2 du *projet de loi 132*, pour ce qui est du bilan décennal de l'application de la loi qui doit être fait par le ministre, nulle part dans le *projet de loi 132*, il n'est fait mention de l'exigence de vérifier et de rendre compte de l'équivalence entre les pertes encourues à la suite des projets autorisés dans des milieux humides ou hydriques, et les gains obtenus en superficies, en fonctions écologiques et en biodiversité** à la suite des projets de restauration et de création des milieux humides et hydriques, alors que c'est la pierre angulaire de toute la loi, soit l'exigence de mettre en place les moyens de faire respecter l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques au Québec. L'atteinte des succès de restauration ou de création devrait également être quantifiée en regard d'objectifs clairs tant en ce qui a trait aux superficie visées qu'aux fonctions et à la biodiversité des sites restaurés ou créés.

L'article 17.1 de la *Loi sur l'eau* prévoit, certes, que le ministre doit rendre accessible au public, selon les zones qu'il détermine, un bilan des superficies de territoire où des activités autorisées en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* portent atteinte à des milieux humides ou hydriques ainsi que le nombre, les caractéristiques et les superficies des projets retenus dans le cadre d'un programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques.

Sauf dans le cadre du bilan ministériel décennal prévu à l'article 9 du *projet de loi 132* ajoutant l'article 17.2 à la *Loi sur l'eau*, **la loi n'exige pas de vérifier, en amont de la délivrance d'un certificat d'autorisation ou lors du suivi et de la reddition de comptes des travaux de restauration et création, l'équivalence entre les pertes et les gains** de superficies, de fonctions et services écologiques, et de biodiversité. De plus, les « caractéristiques » des projets retenus, dont le ministre doit ainsi rendre compte, ne sont pas précisées dans la loi.

De manière transitoire, l'article 43 du *projet de loi 132* prévoit certes qu'à compter de la sanction de la loi et jusqu'à ce qu'il en soit autrement prévu par un règlement du gouvernement, la délivrance des autorisations visées par la *Loi sur la qualité de l'environnement* sera subordonnée au paiement d'une contribution financière calculée conformément à l'annexe I. Ce calcul prend en compte les coûts d'aménagement évalués à 20\$/m<sup>2</sup>, un indice de rareté géographique des milieux humides et hydriques, la valeur municipale du terrain et la superficie du milieu humide ou hydrique qui sera affectée.

---

<sup>83</sup> Article 43 et 24 du PL n° 132 qui ajoute l'article 46.0.11 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Les fonctions écologiques des milieux affectés et la connectivité avec d'autres milieux humides et hydriques ou d'autres milieux naturels seront certes pris en compte lors de l'analyse d'une demande d'autorisation<sup>84</sup> et le *projet de loi 132* prévoit que le ministre pourra refuser un projet s'il est d'avis qu'il porte atteinte aux fonctions écologiques et à la biodiversité des milieux. Enfin, une bonne expertise existe au Québec en matière de restauration de tourbières et de marais.<sup>85</sup> Les marécages seraient plus difficiles à restaurer, notamment en raison du temps pour développer une strate arborée.

## **Recommandation 12 – Prendre en compte la nature des milieux humides dans les programmes de restauration et de création**

### **1) Nous recommandons de tenir compte des difficultés de restaurer ou créer certains types de milieux humides, tel que les marécages, dans les coûts de compensation.**

*Ainsi, il serait souhaitable d'ajouter un facteur de pondération dans la formule pour hausser le coûts des compensations de façon à prévoir des coûts de restauration ou création plus élevés pour de tels milieux humides. Cela aurait également comme effet de favoriser l'évitement de ces milieux pour effectuer des projets de développement.*

*Nous souhaitons que les compensations ne soient pas orientées de façon à restaurer ou créer des types de milieux humides homogènes, notamment ceux les plus faciles à restaurer ou créés. Les programmes de restauration ou création doivent mener vers l'établissement d'une diversité de types de milieux humides représentatifs des milieux humides naturels.*

### **2) Nous recommandons qu'une méthode permettant d'évaluer les atteintes en termes de superficies, de biodiversité, de fonctions et services écologiques soit précisée dans la loi.**

À titre d'exemple, en Allemagne, la méthode d'équivalence la plus utilisée et la plus pratique pour évaluer les dommages et les mesures de compensation<sup>86</sup> est celle de l'équivalence par éco-points (« *Okopunkte* »). Cette méthode existe depuis les années 1970<sup>87</sup>. Il s'agit d'une méthode d'évaluation des habitats en qualité et en superficie. Les *länder* allemands établissent une liste d'habitats-types et leur assignent des points selon une valeur écologique fondée sur les fonctions et les services écosystémiques qu'ils rendent<sup>88</sup>. Cette liste est confectionnée à partir des conditions et caractéristiques propres aux différents habitats et la détermination de leur valeur est faite à partir de quatre critères : *vulnérabilité, possibilité de restauration, similarité comparativement*

---

<sup>84</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.2 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

<sup>85</sup> François QUINTY et Line ROCHEFORT, *Guide de restauration des tourbières*, 2e éd. Association canadienne de mousse de sphagne et Ministère des Ressources naturelles du Nouveau-Brunswick, Québec, 2003, 119 p.

<sup>86</sup> Sandra NAUMANN, Antje VORWERK et Ingo BRÄUER, *Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU (REMEDE) Project: Compensation in the form of Habitat Banking - Short Case Study Report*, Ecologic Institute, Berlin, 2008.

<sup>87</sup> Fabien QUÉTIER et Sandra LAVOREL, « Assessing ecological equivalence in biodiversity offset schemes : key, issues and solutions » (2011) 144:2 *Biological Conservations* 2991.

<sup>88</sup> Sandra NAUMANN, Antje VORWERK et Ingo BRÄUER, préc., note 86 ; Fabien QUÉTIER et Sandra LAVOREL, préc., note 87.

à un habitat type idéal et sévérité de l'impact<sup>89</sup>. La valeur de l'écosystème est ensuite réévaluée selon son emplacement, puis multipliée par la surface atteinte<sup>90</sup>. **Le résultat donne ensuite un nombre d'éco-points que les mesures de compensation, évaluées selon la même méthode, doivent égaler**<sup>91</sup>. Cette méthode permet de comparer « un habitat de moindre valeur (note plus faible) sur une grande surface à un habitat de plus grande valeur (note plus élevée) sur une surface plus faible », ce qui permet d'évaluer la suffisance des gains écologiques comparativement aux pertes<sup>92</sup> et l'atteinte ou non de l'objectif d'aucune perte nette. **Au Québec, nous pensons que les méthodes d'équivalence pourront être ajustées au fur et à mesure que progressera la capacité à faire appliquer la loi sur les milieux humides.** Les ajustements viseront à optimiser les mécanismes d'évaluation des programmes de restauration et de création de milieux humides. L'objectif de ces méthodes devrait viser à assurer la représentativité des types de milieux humides sur le territoire, au-delà de la valeur attribuée à chaque type.

## **4.2 La régionalisation des mesures de compensation**

Nous questionnons aussi le fait que les programmes de restauration ou de création qui peuvent être élaborés par le ministre n'ont pas nécessairement à tenir compte de la régionalisation des pertes encourues sur le territoire de la province. En effet, dans le nouvel article 15.9 de la *Loi sur l'eau*, il n'est pas fait mention du critère de la régionalité du programme.

**La régionalisation dans la planification des projets de restauration ou de création de milieux humides nous semble indispensable.**

La compensation des pertes de milieux humides ayant eu lieu dans des zones urbaines par la restauration ou création de milieux humides dans des zones peu habitées est un phénomène bien documenté dans la littérature<sup>93</sup>. Ne pas imposer de régionalisation dans la gestion des compensations sera très dommageable, puisque les régions où les pressions de développement sont fortes sont également celles où il sera plus difficile de trouver des terres propices à la restauration ou la création de milieux humides. À tout le moins, les projets de restauration ou création devraient avoir lieu à l'intérieur du même bassin versant que celui ayant subi des pertes, ou du moins, dans un bassin versant à proximité ayant subi des pertes historiques importantes.

**À titre d'exemple, dans le régime fédéral américain en matière de protection des milieux humides, les mesures de compensation doivent en principe être exécutées à l'intérieur du même bassin versant que l'activité autorisée et être situées où il est le plus probable de remplacer les fonctions et les services écologiques perdus**<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> Sandra NAUMANN, Antje VORWERK et Ingo BRÄUER, préc., note 86.

<sup>90</sup> Fabien QUÉTIER et Sandra LAVOREL, préc., note 87; Wolfgang WENDE, Elke BRUNS et Fabien QUÉTIER, « L'expérience allemande de la compensation écologique », dans Harold LEVREL et al, *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement*, Paris, Éditions Quae, 2015.

<sup>91</sup> Sandra NAUMANN, Antje VORWERK et Ingo BRÄUER, préc., note 86; Geneviève BARNAUD et Bastien COÏC, *Mesures compensatoires et correctives liées à la destruction de zones humides. Revue bibliographique et analyse critique des méthodes. Rapport final*, Service du Patrimoine Naturel, Paris, MNVH, septembre 2011.

<sup>92</sup> Wolfgang WENDE, Elke BRUNS et Fabien QUÉTIER, préc., note 90.

<sup>93</sup> James MURPHY, Jan GOLDMAN-CARTER et Julie SIBBING, « Avoidance avoided », préc., note 69; J.B. RUHL and J. SALZMAN, « The effects of wetland mitigation banking on people », 2006 *Natl Wetl News* 28:1.

<sup>94</sup> USACE and EPA, préc., note 3, art. 230.93 b).

Lorsque l'activité autorisée est effectuée dans l'« aire de service » d'une banque de compensation ou d'un programme de paiement en lieu et place ayant les crédits appropriés en quantité et en qualité disponible, la mesure de compensation la plus adéquate consiste en l'achat de ces crédits<sup>95</sup>. Lorsque la compensation effectuée par le promoteur est la seule option possible, les mesures de compensation doivent être déterminées selon une approche par bassin-versant, en priorité sur le site affecté par le projet du promoteur et en restaurant des fonctions et services similaires à ceux perdus<sup>96</sup>.

En France, les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, à proximité de celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne<sup>97</sup>. En Allemagne, les mesures de compensation peuvent être réalisées *in situ* ou *ex situ*, mais dans un voisinage très proche du site perturbé<sup>98</sup>. Dans l'État du Queensland en Australie, pour que les mesures compensatoires puissent générer un gain environnemental, elles doivent être exécutées dans un milieu de même type d'habitat<sup>99</sup> et à l'endroit le plus stratégique possible situé d'abord à l'intérieur du territoire du gouvernement local dans lequel l'activité dommageable est effectuée, ou encore dans la même bio-région ou celle adjacente<sup>100</sup>.

### **Recommandation 13 – Prendre en compte la régionalisation des compensations**

***Nous recommandons que des critères de régionalisation soient pris en compte dans l'attribution des fonds au programme de restauration et création de milieux humides.***

***Nous croyons que la gestion des compensations devrait être faite de façon à équilibrer les pertes régionales de milieux humides par des projets de restauration ou création localisés dans le même bassin versant ou dans un bassin versant à proximité et présentant des déficits en milieux humides.***

---

<sup>95</sup> *Ibid*, art. 230.93, b) 2 et 3.

<sup>96</sup> *Ibid*, art. 230.93, b) 4 et 35.

<sup>97</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages préc., note 3, art. 163-1.

<sup>98</sup> Graham TUCKER, *Policy Options for an EU No Net Loss Initiative. Report to the European Commission*, Institute for European Environmental Policy, London, 2013; Wolfgang WENDE, Elke BRUNS et Fabien QUÉTIER, préc., note 90; Geneviève BARNAUD et Bastien COÏC, préc., note 91

<sup>99</sup> *Queensland Environmental Offsets Policy 2016*, art. 2.2.1

<sup>100</sup> *Ibid*.

### **4.3 La responsabilité de l'efficacité de l'exécution et du suivi des programmes de restauration et de compensation**

La gestion d'un programme pourra être déléguée à une communauté métropolitaine, à une MRC, à une communauté autochtone, à une personne morale ou à un autre organisme. En ce faisant, l'État exclura sa responsabilité quant à la réalisation des travaux<sup>101</sup>.

Une telle délégation devra faire l'objet d'une entente de délégation qui devrait prévoir, les pouvoirs délégués, les responsabilités et obligations du délégataire, les objectifs et cibles à atteindre, les règles spécifiques relatives aux contrats que le délégataire peut octroyer, les mesures de surveillance du ministre quant à la gestion effectuée par le délégataire et ses possibilités d'intervenir lorsque les objectifs et les cibles imposés au délégataire ne sont pas atteints ou sont en voie de ne pas l'être, les sanctions applicables en cas de défaut aux obligations prévues à l'entente de délégation, la durée de l'entente ainsi que les conditions et les modalités prévues pour la renouveler ou y mettre fin<sup>102</sup>.

#### **Recommandation 14 – Préciser la responsabilité du succès des travaux de restauration et de création dans le projet de loi 132 et exigence d'une garantie financière**

- 1) ***Nous recommandons que le projet de loi 132 prévoie expressément quel acteur sera ultimement responsable de l'absence de résultats des travaux de restauration ou de création de milieux humides ou hydriques, lorsque le ministre confie à une autre entité la gestion de tout ou partie d'un programme de restauration ou de création en vertu des nouveaux articles 15.11 et 15.12 de la Loi sur l'eau). Nous ne pensons pas que la question de cette responsabilité, puisse uniquement être gérée au cas par cas, dans des ententes. La disparité des ententes conclues pourrait prêter le flanc à la critique. Nous pensons que l'article 15.11 alinéa 2 de la Loi sur l'eau qu'introduit le projet de loi 132 devrait donc mieux encadrer la responsabilité du délégataire, et prévoir spécifiquement d'une part, que «les mesures de restauration ou de création doivent se traduire par une obligation de résultats ou de nouvelles mesures de restauration quand les mesures initiales n'ont pas fonctionné, et être effectives pendant toute la durée des atteintes au milieu perturbé pour lequel une autorisation a été délivrée par le ministre. De plus, l'article 15.11 alinéa 2 devrait prévoir que «dans tous les cas, le délégataire reste responsable à l'égard du ministre qui a délégué la gestion de tout ou partie d'un programme élaboré en vertu de l'article 15.8».***
- 2) ***De plus, une garantie financière devrait être exigée pour couvrir les cas d'insuccès des travaux effectués ou gérés par le délégataire (art. 15.12 (6<sup>e</sup>)).***

---

<sup>101</sup> L'article 8 du PL n° 132 ajoute l'article 15.11 à la *Loi sur l'eau*.

<sup>102</sup> L'article 8 du PL n° 132 ajoute l'article 15.12 à la *Loi sur l'eau*.

- 3) ***Nous recommandons que le succès des travaux de restauration ou création soit, en tout temps, évalué par des experts habilités. Les suivis devraient être faits chaque cinq ans. Le succès devrait être évalué sur la base de critères précis, définis au préalable dans le guide portant sur l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques, tel qu'énoncé à l'article 15.1.***

#### **4.4 La possibilité pour le ministre de permettre à un demandeur de certificat d'autorisation d'effectuer lui-même les travaux de restauration et de création**

La compensation financière pourra être remplacée, à la demande du demandeur et dans les cas prévus par règlement, par l'exécution de travaux visant la restauration ou la création de milieux humides et hydriques<sup>103</sup>. Les conditions, restrictions ou interdictions applicables à l'exécution de travaux de compensation seront précisés dans l'autorisation délivrée par le ministre<sup>104</sup>. Lorsqu'il y a cessation définitive d'une activité dans des milieux humides et hydriques, le titulaire de l'autorisation demeure tenu d'exécuter les travaux exigés, le cas échéant, pour compenser l'atteinte à ces milieux, conformément aux conditions, restrictions et interdictions prévues dans l'autorisation<sup>105</sup>. Les travaux autorisés devront commencer dans les deux ans de l'autorisation à défaut l'autorisation sera annulée de plein droit et les compensations financières versées seront remboursées<sup>106</sup>.

#### **Recommandation 15 – Conditionner l'autorisation donnée au promoteur d'effectuer lui-même les travaux de restauration et de création de milieux humides et hydriques**

***Nous recommandons que l'exécution de travaux de restauration et création par les demandeurs eux-mêmes devrait être permise uniquement lorsque le demandeur a démontré par le passé son expertise en matière de restauration.***

***Les travaux de restauration/création planifiés par le demandeur lui-même devraient, de surcroît, être approuvés par un expert indépendant au stade de la définition des objectifs du projet de restauration/création. De même, les travaux exécutés devraient faire l'objet de mesures de suivi dont les résultats devront être approuvés par un expert indépendant. Une garantie financière devrait alors être exigée du promoteur, pour assurer la bonne exécution et le suivi des travaux de restauration et de création, dans le temps.***

---

<sup>103</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.4 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

<sup>104</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.6 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

<sup>105</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.9 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

<sup>106</sup> L'article 24 du PL n° 132 ajoute l'article 46.0.8 à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

## **4.5 La consultation d'autres ministres**

La « consultation des ministres concernés », prévue par l'article 15.9 *in fine* de la *Loi sur l'eau* comme étant un préalable à la prise, par le ministre, d'un programme de restauration ou de création de milieux humides, ne nous semble pas souhaitable, dans la mesure où ces programmes doivent rechercher l'objectif d'aucune perte nette, comme le mentionne d'ailleurs l'article 15.8 de la *Loi sur l'eau* et pourraient aller à l'encontre des priorités des autres ministres.

Dans le régime fédéral américain de conservation des milieux humides, pour être autorisés, ce genre de programmes doit avoir été précédé de la consultation d'une équipe composée de représentants des agences ou services gouvernementaux de l'environnement (EPA), des pêches et de la faune (Fish and Wildlife Service, NOAA fisheries), des ressources naturelles (Natural Resources Conservation Service) et d'autres agences fédérales pertinentes selon le cas<sup>107</sup>, et ce, afin d'identifier des potentiels problèmes avant que ne commence le processus d'analyse officiel<sup>108</sup>. Le programme fait ensuite l'objet de consultation écrite du public<sup>109</sup>.

## **4.6 La nécessité que le projet de loi 132 prévoit, à moyen terme, d'autres systèmes de compensation que les programmes ministériels de restauration et de création de milieux humides et hydriques**

La possibilité de compensation par des fonds dédiés est critiquée dans la littérature allemande et américaine comme étant difficile à évaluer au plan de la performance écologique et de l'efficacité.<sup>110</sup> Les limites à mettre en œuvre, *a posteriori*, des actions de compensation, doivent par ailleurs appeler à une grande vigilance avant de n'adopter que ce modèle de compensation au Québec. Notamment, nous ne voyons pas comment le régime proposé par le *projet de loi 132* pourra permettre d'éviter les pertes temporaires de milieux humides et hydriques.

***Nous recommandons que la loi prévoie la création future, à moyen terme, de banques de compensation, financièrement aidée par la Caisse de dépôt ou un autre fonds. Nous pensons qu'il faudrait prévoir l'entrée en vigueur progressive des dispositions législatives prévoyant la création de ces banques.***

L'objectif premier de la création de ces banques est d'éviter les pertes temporaires de milieux humides par leurs actions anticipatrices. Le second objectif est de créer une expertise et une concurrence entre les systèmes de compensation.

---

<sup>107</sup> USACE and EPA, préc., note 3, art. 230.98 b).

<sup>108</sup> *Ibid*, art. 290.98 d) 3.

<sup>109</sup> *Ibid*, art. 230.98 d) 4).

<sup>110</sup> Wolfgang WENDE, Elke BRUNS et Fabien QUÉTIER, préc., note 98, p. 65 ; Harold LEVREL, Pierre SCEMAMA et Anne-Charlotte VAISSIÈRE, « Risques associés aux banques de compensation et adaptations des régulateurs aux États-Unis », dans Harold LEVREL et al, dir, *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement, Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité*, Paris, Éditions Quae, 2015, 128, aux pages 131 et 132.

En effet, des mesures compensatoires qui ne sont réalisées qu'à la suite ou au même moment que la survenance des impacts sur un milieu humide, conduisent à des pertes temporaires de biodiversité ou de fonctions ou services écologiques. La réglementation devrait donc exiger que les mesures de compensation soient réalisées avant que les impacts ne se produisent. Cette procédure permettrait également de s'assurer des résultats des programmes de restauration ou création de milieux humides et de ne considérer que ceux pour lesquels les objectifs ont été atteints (succès de restauration atteints ou du moins en voie de l'être dans un délai raisonnable et ce, sur la base de mesures concrètes réalisées sur le terrain).

Les banques de compensation sont des espaces naturels qui ont été restaurés, créés, améliorés ou préservés et qui sont destinés à compenser, par anticipation, la destruction, causée par une activité autorisée, d'autres espaces naturels équivalents<sup>111</sup>. Ce mécanisme est utilisé dans différents états, notamment aux États-Unis<sup>112</sup>, en Allemagne<sup>113</sup> et en Australie dans l'État de Victoria<sup>114</sup> et celui de la Nouvelle Galles du Sud<sup>115</sup>.

La littérature relative aux expériences américaines et allemandes révèle que ces banques sont les meilleurs moyens de créer de l'expertise en matière de compensation, de diminuer à terme les coûts des mesures de compensation et d'éviter des pertes temporaires de biodiversité et de fonctions et services écologiques.<sup>116</sup> La mise en place et la priorisation par la réglementation de banques de compensation devraient être une solution à privilégier pour que les mesures compensatoires puissent être exécutées avant que les crédits de compensation ne soient vendus<sup>117</sup>.

**Les banques de compensation offrent par ailleurs plusieurs avantages aux promoteurs.** D'une part, l'achat de crédits d'une banque de compensation les libère de l'obligation de compenser les impacts résiduels de son projet qui est alors transférée au sponsor de la banque, de même que la responsabilité légale liée à la réalisation et à la performance des mesures de compensation<sup>118</sup>.

---

<sup>111</sup> Coraline CALVET, *Analyse de l'utilisation de la compensation écologique dans les politiques comme outil de conciliation des intérêts économiques et des objectifs de conservation de la biodiversité*, Thèse de doctorat, Économies et finances, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 2015.

<sup>112</sup> Section 404(b)(1) Guidelines, préc., note 3, art. 230.93, m).

<sup>113</sup> *Federal Nature Conservation Act*, préc., note 3, art. 15 (2) et 16 (1).

<sup>114</sup> STATE OF VICTORIA, *BushBroker®*, *Trading native vegetation credits*, Department of Sustainability and Environment, 2008, en ligne : [http://soln.org/wp-content/uploads/2008/11/bushbroker\\_brochure.pdf](http://soln.org/wp-content/uploads/2008/11/bushbroker_brochure.pdf); *Native Vegetation Credit Register* : [http://www.depi.vic.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0003/205356/NVCR\\_1.pdf](http://www.depi.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/205356/NVCR_1.pdf); VICTORIAN GOVERNMENT DEPARTMENT OF ENVIRONMENT AND PRIMARY INDUSTRIES, *Native Vegetation Credit Register Introduction*, information Sheet 1, Melbourne, October 2013, en ligne : [http://www.depi.vic.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0003/205356/NVCR\\_1.pdf](http://www.depi.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/205356/NVCR_1.pdf).

<sup>115</sup> *Biodiversity Conservation Act 2016*, No 63, en ligne : <http://legislation.nsw.gov.au/~pdf/view/act/2016/63/full>.

<sup>116</sup> Harold LEVREL et al, préc., note 5.

<sup>117</sup> Fabien QUÉTIER et al, « Les contours flous de la doctrine éviter-réduire-compenser de 2012, dans Harold LEVREL et al, dir, *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement, Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité*, Paris, Éditions Quae, 2015; Becca MADSEN, Nathaniel CARROLL et Kelly MOORE BRANDS, « State of Biodiversity Markets Report : Offset and Compensation Programs Worldwide », 2010 en ligne : <http://www.ecosystemmarketplace.com/wp-content/uploads/2015/09/sbdrm.pdf>.

<sup>118</sup> Section 404(b)(1) Guidelines, préc., note 3, art. 230.93, l), 2) ; Palmer HOUGH et Morgan ROBERTSON, préc., note 69; Anne-Charlotte VAISSIÈRE, Harold LEVREL et Pierre SCEMAMA, « Les banques de compensation aux

De plus, **ce système permet aux promoteurs de gagner du temps, et en conséquence, de faire des économies substantielles, en achetant des crédits de compensation** au lieu d'effectuer les démarches longues et coûteuses qui seraient nécessaires s'ils devaient effectuer eux-mêmes les travaux de restauration pour obtenir leur certificat d'autorisation. Les banques de compensation ont également l'avantage de permettre une évaluation des coûts réels de restauration ou création de milieux humides.

**En conséquence, à l'instar du régime fédéral américain<sup>119</sup>, un régime de compensation devrait permettre le paiement d'une somme dans un fonds, comme le fait le *projet de loi 132*, mais tout en priorisant l'usage des banques de compensation, et en dernier recours, la possibilité pour le promoteur de réaliser lui-même les travaux de restauration et de création de milieux humides.** Ce dernier ne devrait être autorisé à faire les travaux que s'il a fait la démonstration de son expertise en matière de restauration et création de milieux humides.

---

États-Unis», dans Harold LEVREL et al, *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement* », Paris, Éditions Quae, 2015.

<sup>119</sup> Section 404(b)(1) Guidelines, préc., note 3.