



## **Défendre les propriétaires de boisés lors de la construction d'infrastructures d'utilité publique**

Mémoire déposé dans le cadre de l'étude du Projet de loi n° 13  
Loi concernant la ligne d'interconnexion Hertel-New York

14 mars 2023



La Fédération des producteurs forestiers du Québec (FPFQ) est l'organisation provinciale qui travaille à la promotion des intérêts de 134 000 propriétaires forestiers de tous les milieux sociaux, dont 28 000 sont enregistrés comme producteurs forestiers. L'action régionalisée de ses 13 syndicats et offices affiliés vise la protection et la mise en valeur des forêts privées québécoises, le soutien aux propriétaires forestiers, ainsi qu'une commercialisation ordonnée du bois en provenance de ces territoires.

**Auteur** Vincent Miville, ing.f., M. Sc.  
Directeur général  
[vmiville@upa.qc.ca](mailto:vmiville@upa.qc.ca)



**Résumé** Chaque année, de nombreux projets de construction d'infrastructures d'utilité publique, tels que la ligne d'interconnexion Hertel-New York, sont réalisés chez l'un ou l'autre des 134 000 propriétaires forestiers ou 42 000 agriculteurs de la province.

Pour diverses raisons, la construction d'infrastructures publiques peut diminuer le caractère productif du territoire agricole et forestier en occasionnant la multiplication des contraintes à l'usage de ces territoires.

D'une part, le déboisement, puis les activités de maîtrise de la végétation entraînent une diminution du couvert forestier qui vient en contradiction avec la volonté des propriétaires d'aménager leurs forêts, de protéger leurs boisés et de produire du bois.

D'autre part, chaque perte de superficie forestière dans des milieux fortement anthropisés accroît l'intérêt de la société à protéger les territoires naturels résiduels qui sont bien souvent logés chez l'un ou l'autre des propriétaires de boisés du territoire.

L'État ou les sociétés mandatées pour le faire doivent agir avec prudence lors de l'implantation d'infrastructures publiques dans ces milieux. Il faudra éviter la perturbation des milieux naturels, minimiser les dommages et prévoir des compensations. À cet effet, le recours à des ententes (ou ententes-cadres) doit être promu afin d'assurer l'acceptabilité sociale de ces projets.

Plus spécifiquement, la FPFQ propose 5 recommandations :

1. Éviter, minimiser et compenser les pertes de milieux naturels et forestiers par la création de nouveaux écosystèmes forestiers de valeur équivalente dans les régions affectées.
2. Soutenir les efforts de conservation des milieux naturels résiduels par les producteurs forestiers en introduisant une forme de compensation.
3. Œuvrer en partenariat avec les propriétaires forestiers, les organismes de conservation et les acteurs locaux afin d'implanter et financer les initiatives permettant de conserver la connectivité écologique des milieux naturels.
4. Assurer que la nouvelle société créée en partenariat respecte les lignes directrices de toute entente-cadre conclue entre Hydro-Québec et l'UPA et prévoir une mise à jour incluant le concept d'enfouissement de lignes.
5. Agir avec prudence en encadrant mieux la délégation du pouvoir d'expropriation à la nouvelle société.

## **Les infrastructures publiques et la forêt privée**

Chaque année, de nombreux projets de construction d'infrastructures d'utilité publique, tels que la ligne d'interconnexion Hertel-New York, sont à l'étude.

Les lignes de transport électrique, les pipelines, le réseau autoroutier ou les voies ferroviaires nécessitent de recourir à l'expropriation pour se réaliser. Bien souvent, les propriétaires forestiers et agricoles sont touchés en raison de la superficie et de la localisation de leurs terres par rapport aux services d'utilités publiques desservant les communautés.

La forêt privée, qui appartient à 134 000 particuliers, familles et entreprises, est celle qui enlace nos villes et nos villages. À elle seule, elle représente 64 % du territoire municipalisé du Québec. Depuis toujours, et pour plusieurs raisons, elle fait partie intégrante du quotidien et du milieu de vie des Québécois.

Cette forêt est le pilier d'une économie locale importante servant d'assise au développement des régions du Québec. En effet, 96 % de la superficie forestière des forêts privées est considérée comme productive, c'est-à-dire apte à y réaliser des activités forestières. Les activités de sylviculture, de récolte et de transformation du bois génèrent 4,7 G\$ de revenu et 24 300 emplois<sup>i</sup>.

La forêt privée est un milieu crucial pour la réalisation d'activités récréatives (randonnées pédestres et de véhicules hors-route, villégiature, tourisme), productives (foresterie, acériculture, chasse, cueillette de produits forestiers non ligneux) et ludiques.

Elle fournit une panoplie de biens et services environnementaux aux communautés du Québec et assume des fonctions écologiques cruciales au soutien de la biodiversité.

En raison de sa proximité avec les communautés, la forêt privée est traversée en de multiples endroits par de nombreuses infrastructures d'utilités publiques.

## **Les problématiques causées par les infrastructures publiques**

Pour diverses raisons, la construction d'infrastructures publiques peut diminuer le caractère productif du territoire agricole et forestier en occasionnant la multiplication des contraintes à l'usage de ces territoires. Ces infrastructures constituent des embûches supplémentaires au développement du secteur agricole et forestier et complexifient incidemment le travail des producteurs.

Le déboisement, puis les activités de maîtrise de la végétation entraînent une diminution du couvert forestier qui contrevient à la volonté des

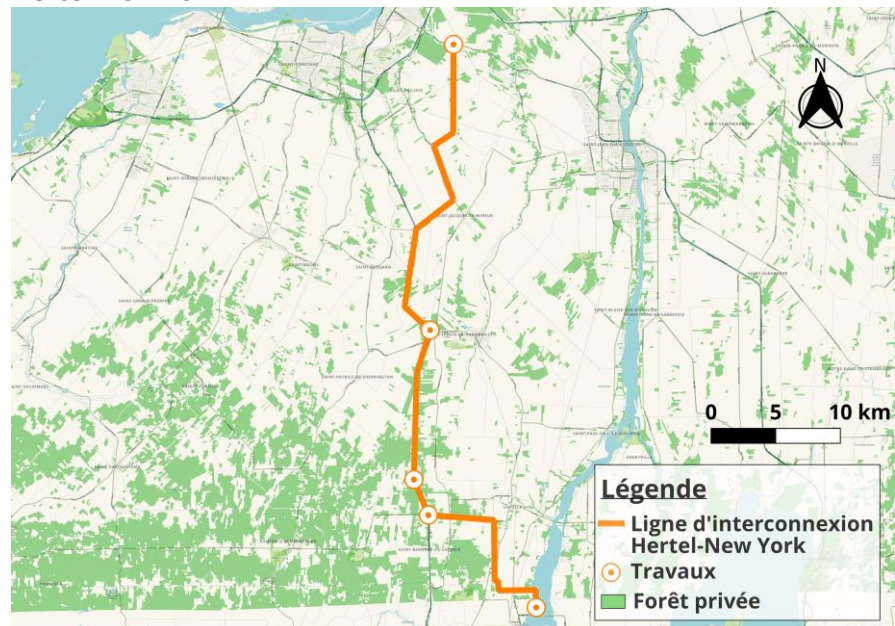
---

<sup>i</sup> Bonhomme, C. et Miville, V. 2022. [\*Portrait économique des activités sylvicoles et de la transformation du bois des forêts privées\*](#), Fédération des producteurs forestiers du Québec, Longueuil, 32 p.

propriétaires d'aménager leurs forêts, de protéger leurs boisés et de produire du bois.

Dans le cas qui nous préoccupe, la situation est exacerbée par le fait que le territoire sur lequel cheminera la ligne de transport a déjà subi des pertes importantes de couvert forestier. En raison de son caractère fortement anthropisé, et puisqu'il s'agit du cœur agricole du Québec, la Montérégie est la région où le pourcentage de superficie forestière est le plus faible au Québec<sup>ii</sup>. En contrepartie, il s'agit aussi du territoire qui contient la biodiversité la plus vaste de la province; on y retrouve le plus grand nombre d'espèces menacées et d'écosystèmes forestiers exceptionnels.

### Localisation des forêts privées et du tracé de la ligne d'interconnexion Hertel-New York



Réalisée par : Fédération des producteurs forestiers du Québec, 13 mars 2023.

Sources : Forêt privée 1/20000 : STF-Subdivisions territoriales forestières (MRNF, Secteur des forêts-DIF, 2023). Fond de carte : Tuiles par Waze (US).

Dès lors, chaque perte de superficie forestière, aussi infime soit-elle, accroît l'intérêt de la société à protéger les territoires naturels résiduels qui sont bien souvent logés chez l'un ou l'autre des propriétaires de boisés du territoire. Ces producteurs doivent assurer la protection des milieux humides et hydriques, la conservation des espèces menacées ou vulnérables, le maintien de la biodiversité, la protection du couvert forestier, la conservation de milieux d'intérêt, la séquestration du carbone afin de lutter contre les changements climatiques et le maintien des paysages agroforestiers. Peu à peu, et un peu plus chaque jour, les propriétaires forestiers sont conscientisés à l'idée de protéger les biens et services environnementaux fournis aux collectivités par leurs boisés.

<sup>ii</sup> À l'exception des régions de Montréal et de Laval qui sont fortement urbanisées.

De toute évidence, l'engagement du Canada, du Québec et, depuis peu, de certaines municipalités à protéger 30 % de leur territoire a davantage de chance de s'exercer sur les boisés et les milieux naturels détenus par ces propriétaires forestiers. L'introduction du concept de zéro perte nette de milieux naturels se traduira nécessairement par des réglementations afférentes qui ont aussi pour conséquence de limiter la capacité des producteurs de mettre en valeur leur forêt et ainsi produire du bois, et ce, bien que les producteurs forestiers bénéficiant de conseils de firmes d'ingénieurs forestiers puissent concilier la mise en valeur de leurs boisés et la protection du couvert forestier.

Dans tous les cas, la construction d'infrastructures publiques doit éviter la perturbation des milieux naturels, minimiser les dommages et prévoir la création de nouvelles superficies à vocation forestière à l'extérieur de la zone agricole dans une optique de compensation. Le gouvernement adopte déjà ce concept dans le cadre de la protection des milieux humides. La création de nouvelles superficies forestières doit être réfléchie prudemment afin de respecter la protection du territoire agricole.

#### **Recommandation**

Éviter, minimiser et compenser les pertes de milieux naturels et forestiers par la création de nouveaux écosystèmes forestiers de valeur équivalente dans les régions affectées.

#### **Soutenir les efforts de conservation des producteurs forestiers**

Cette perte de productivité pour les producteurs forestiers devra faire l'objet d'une forme de compensation, à défaut de quoi ils assument entièrement une responsabilité qui bénéficie à l'ensemble des collectivités. Bien que ce concept ne fasse pas partie du projet de loi actuellement étudié, l'État doit forcément se pencher sur cette question.

À cet effet, la mesure de remboursement des taxes foncières accordée aux producteurs forestiers génère une compensation pour la réalisation d'une vaste gamme de travaux, supervisés par un ingénieur forestier, qui auront une incidence sur l'implantation, le maintien ou l'amélioration d'un peuplement forestier. De ce fait, il y aurait moyen d'y introduire un concept de rémunération pour services environnementaux rendus à la collectivité, tels que la protection d'une source d'eau potable, le maintien d'un corridor écologique déterminant ou bien pour préserver l'habitat d'une espèce menacée ou vulnérable.

#### **Recommandation**

Introduire le concept de rémunération pour services environnementaux rendus à la collectivité dans la mesure de remboursement de taxes foncières des producteurs forestiers afin de compenser les producteurs devant protéger certains biens et services environnementaux au détriment de leurs activités forestières usuelles.

Les forêts privées, et les milieux naturels et humides qu'elles abritent préservent des habitats fauniques ou floristiques qui constituent le socle permettant à la biodiversité de s'épanouir. Par le fait même, ces boisés forment aussi des corridors écologiques essentiels à la migration des espèces dans une trame fortement humanisée et dans un environnement en perpétuel changement. Or, la construction d'infrastructures publiques peut entraver la connectivité écologique.

Le paysage est composé d'une mosaïque dynamique de parcelles naturelles ou humanisées qui, à travers les ans, a été modifiée et fragmentée par le développement, notamment celui des infrastructures publiques. Afin de compenser les effets négatifs de la fragmentation des habitats naturels, les biologistes œuvrant en conservation conseillent d'accroître la connectivité entre les habitats. La conservation de corridors naturels entre les habitats est essentielle afin de soutenir la diversité biologique dans un contexte de changements climatiques et d'assurer le maintien des services écologiques à la collectivité. Forcément, les boisés privés constituent un apanage important des différents corridors à maintenir, protéger et vitaliser.

C'est pourquoi la FPFQ appuie les initiatives de connectivité écologique, notamment par la participation à la création d'une boîte à outils à l'intention des acteurs forestiers en terres privées par Conservation de la nature Canada et le comité forêt de l'initiative québécoise Corridors écologiques<sup>iii</sup>.

#### Recommandation

Œuvrer en partenariat avec les propriétaires forestiers, les organismes de conservation et les acteurs locaux afin d'implanter et financer les initiatives permettant de conserver la connectivité écologique des milieux naturels.

#### Recommandation

Compenser les producteurs forestiers devant maintenir des corridors écologiques au détriment de leurs activités forestières traditionnelles.

#### Assurer l'acceptabilité sociale par la négociation d'ententes satisfaisantes<sup>iv</sup>

Les propriétaires de boisés doivent porter une attention particulière à tout projet pouvant affecter la valeur d'une propriété et avoir des impacts sur l'utilisation du lot boisé. En raison de la superficie couverte par leurs propriétés, ils sont grandement sollicités lorsque des entreprises désirent réaliser ce type de projets.

De toute évidence, le déboisement pour la construction de ces infrastructures vient en contradiction avec la production forestière et la volonté des propriétaires d'aménager et protéger leurs boisés. De plus, ces

<sup>iii</sup> [Connectivité écologique](#). 2023. Foresterie et conservation : une connexion gagnante!

<sup>iv</sup> [Forêts de chez nous PLUS](#), 1<sup>er</sup> juin 2019.

infrastructures génèrent des inconvénients importants pendant et après leur construction. Il est donc normal que les propriétaires de boisés soient, de prime abord, peu favorables à l'installation de ces infrastructures sur leur propriété.

Malgré la volonté des propriétaires, il n'est pas possible d'interdire le passage de ces infrastructures puisque la plupart des promoteurs peuvent obtenir des pouvoirs d'expropriation auprès du gouvernement.

Cependant, les entreprises ont le devoir d'assurer l'acceptabilité sociale de leur projet et celle-ci débute par l'établissement d'un tracé limitant les impacts pour les communautés et la négociation d'ententes satisfaisantes avec les propriétaires visés, notamment afin de minimiser les impacts et de compenser les dommages.

Cette acceptabilité sociale peut bénéficier de la mise en place d'une entente-cadre permettant de baliser les relations et la nature des indemnisations entre les expropriants et les expropriés.

## **Le développement d'une entente<sup>iv</sup>**

Les producteurs forestiers et agricoles mandatent régulièrement l'Union des producteurs agricoles (UPA), la Fédération régionale de l'UPA ou leur syndicat de producteurs forestiers pour négocier une entente-cadre avec les promoteurs de ces projets. Dans ces dossiers, la Fédération des producteurs forestiers du Québec travaille également en support pour toutes les préoccupations concernant les boisés.

Le rapport de force est inégal entre un propriétaire et un promoteur puisque ce dernier dispose de ressources importantes pour défendre son projet et mandater des avocats pour rédiger et conclure les ententes. Ainsi, le développement d'une entente assure un traitement équitable et évite qu'un promoteur ne fasse des offres à géométrie variable selon l'interlocuteur avec lequel il se trouve. Les producteurs s'assurent ainsi que leurs droits seront respectés.

Les ententes sont élaborées à partir des préoccupations des propriétaires. Bien que leur contenu varie en fonction du projet, elles sont généralement composées des sections suivantes :

- **Les mesures d'atténuation** des impacts à prévoir lors de la construction et de l'entretien des infrastructures, comme la protection des sols et des arbres, ainsi que la restauration des lieux après les travaux. Ces mesures permettent d'établir des méthodes de travail minimisant les nuisances et les impacts pour le propriétaire et son lot.
- **La gestion de l'emprise** permet d'identifier les activités permises, les activités nécessitant des autorisations et les activités interdites dans une zone délimitée autour d'une emprise. Lorsque nécessaire, cette section convient du processus d'autorisation et des délais pour obtenir une réponse de la compagnie.
- **Les modes de compensation** pour le temps et les dérangements du propriétaire, l'achat d'une servitude ou de droits de passage, les

nuisances aux activités du propriétaire et les pertes de revenus encourues. À noter qu'une entente prévoit toujours qu'un propriétaire peut demander une indemnisation supplémentaire pour tout dommage impliquant des frais pour le propriétaire ou lorsque les inconvénients sont plus importants sur sa propriété que ceux prévus par le projet.

- **Les aspects juridiques** tels que la signature de conventions d'option, de servitudes et les zones de travail temporaire. Cette section clarifie certains aspects légaux et établit un processus de règlement des différends.

Le processus de développement d'une entente entre les représentants des propriétaires de boisés et une entreprise peut prendre un certain temps puisque les préoccupations des deux parties sont nombreuses. Il est donc avantageux pour un propriétaire de profiter de cette négociation regroupée et de s'assurer d'attendre la conclusion d'une entente avant de signer un accord avec la compagnie.

Au fil des ans, des ententes ont été conclues autour de projets énergétiques traversant le territoire (éolienne, oléoduc, gazoduc, transport électrique, etc.).

### **L'entente-cadre entre Hydro-Québec et l'UPA<sup>iv</sup>**

Au début des années 1980, Hydro-Québec et l'UPA ont cherché à définir une méthode de compensation uniforme pour les producteurs touchés par la construction de lignes et de postes de transport d'énergie électrique qui serait applicable à l'ensemble du territoire québécois.

Les deux organisations ont alors mis en place une table de concertation (devenue le Comité de liaison Hydro-Québec–Union des producteurs agricoles) afin de mieux comprendre et accepter les contraintes et les difficultés propres à leurs activités respectives.

Ces échanges ont conduit à la signature en 1986 d'une entente-cadre entre les deux organisations. Révisée pour la dernière fois en 2014, l'Entente sur le passage des lignes de transport en milieux agricole et forestier<sup>v</sup> permet de définir des règles précises en matière d'implantation d'ouvrages de transport d'énergie électrique en milieux agricole et forestier ainsi que les mesures de compensation applicables dans le cadre de tels projets.

Cette entente-cadre définit l'impact des lignes et des postes énergétiques puis prévoit des mesures d'atténuation et des modes de compensation. Toutefois, ses modalités ne peuvent pour ainsi dire couvrir toutes les possibilités de préjudices. Ainsi, les compensations décrites dans l'entente sont offertes aux propriétaires dans le cadre d'une entente de gré à gré, ces derniers conservant le droit fondamental de faire valoir leurs revendications auprès d'Hydro-Québec.

---

<sup>v</sup> Hydro-Québec et UPA. 2014. [\*Entente sur le passage des lignes de transport en milieux agricole et forestier\*](#). 65 p.

À cet effet, le paragraphe 10 de l'article 7 nous apparaît reconnaître correctement le droit des expropriés, tel que la nécessité d'indemniser et baliser le passage d'employés visés, et ce, à condition de respecter les paramètres de l'entente-cadre :

*7. Toute acquisition par expropriation effectuée par Hydro-Québec nécessaire à la construction de la ligne d'interconnexion Hertel-New York n'a pas à être autorisée par le gouvernement en vertu du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 33 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5). La Loi sur l'expropriation (chapitre E-24) s'applique à une telle expropriation, sous réserve des adaptations suivantes :*

[...]

*10° l'indemnité d'expropriation d'un bien est fixée d'après la valeur du bien et du préjudice directement causé par l'expropriation à la date de l'expropriation, mais sans tenir compte de la plus-value attribuable à l'annonce publique du projet.*

*À compter de la date d'inscription de l'avis d'expropriation au registre foncier, tout employé d'Hydro-Québec ou toute autre personne mandatée par celle-ci peut entrer et passer, à toute heure raisonnable, sur tout immeuble visé par l'avis et y effectuer des levés, des examens, des analyses ou d'autres travaux préparatoires liés à la construction de la ligne d'interconnexion Hertel-New York.*  
(nos soulignements)

De toute évidence, il nous apparaît nécessaire que cette entente-cadre s'applique d'office à toute nouvelle société responsable de l'implantation et l'opération de lignes de transport électrique.

### **Recommandation**

S'assurer que la nouvelle société créée en partenariat respecte les lignes directrices de toute entente-cadre conclue entre Hydro-Québec et l'UPA.

Fait à noter, cette entente ne prévoit pas de dispositions particulières en ce qui a trait à l'enfouissement des lignes à haute tension, comme c'est spécifiquement le cas dans le cadre de la ligne d'interconnexion Hertel-New York. La pression populaire liée à la protection des paysages agroforestiers pourrait inciter un recours plus fréquent à ce type d'installations.

L'enfouissement constitue de prime abord une solution préconisée pour diminuer l'impact d'insertion de la ligne dans le milieu. Toutefois, certains désagréments peuvent subsister. Pensons à la présence de tension parasite dans une ligne souterraine ou bien l'incidence du dégagement de chaleur par la ligne souterraine sur le système racinaire de la végétation.

Il faut dès lors trouver le moyen de compenser objectivement et justement ceux qui subiront ces désagréments. Le concept d'enfouissement devrait être introduit dans le cadre de la mise à jour de l'entente-cadre entre Hydro-Québec et l'UPA.

#### Recommandation

Inciter Hydro-Québec et l'UPA à modifier l'entente-cadre actuelle afin d'inclure le concept d'enfouissement de lignes.

### La délégation du pouvoir d'expropriation

L'expropriation de propriétaires forestiers et agricoles est une solution ne pouvant être empruntée qu'en dernier recours.

Nous comprenons que le projet de loi confère les pouvoirs que détient Hydro-Québec à une nouvelle société en partenariat avec le Conseil mohawk de Kahnawake. Ce faisant, la nouvelle société bénéficiera des mêmes pouvoirs d'expropriation accordés à Hydro-Québec dans sa loi constitutive.

La délégation de tels pouvoirs à de nouvelles sociétés non gouvernementales doit constituer un acte d'exception puisque cela vient usurper un droit fondamental dans la société, soit celui de la propriété privée. Ultimement, l'octroi du droit d'exproprier de façon permanente à de nouvelles entités constitue un risque important pour les propriétaires terriens.

Qui plus est, le projet de loi prévoit également une procédure d'expropriation allégée applicable aux acquisitions effectuées par Hydro-Québec et nécessaires à la construction d'installations. À cet effet, le paragraphe 3 de l'article 7 prive les expropriés de certains recours face aux expropriants :

*7. Toute acquisition par expropriation effectuée par Hydro-Québec nécessaire à la construction de la ligne d'interconnexion Hertel-New York n'a pas à être autorisée par le gouvernement en vertu du paragraphe 3<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 33 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5). La Loi sur l'expropriation (chapitre E-24) s'applique à une telle expropriation, sous réserve des adaptations suivantes :*

[...]

*3<sup>o</sup> le droit de l'expropriant à l'expropriation ne peut être contesté et, en conséquence, les articles 44 à 44.3 de cette loi ne s'appliquent pas;*

Le retranchement du recours aux articles 44 à 44.3 de la *Loi sur l'expropriation* élimine la possibilité de contester l'expropriation en Cour supérieure. Cette disposition a pour effet de déposséder les citoyens expropriés d'un droit fondamental de contestation.

Ce pouvoir d'expropriation a déjà été octroyé exceptionnellement à des sociétés privées<sup>vi</sup>, mais il était limité temporairement et nécessitait l'assentiment de l'Assemblée nationale du Québec pour être prolongé.

**Recommandation**

Agir avec prudence en encadrant mieux la délégation du pouvoir d'expropriation à la nouvelle société.

---

<sup>vi</sup> Ce principe a notamment fait l'objet d'un encadrement distinct et temporaire octroyé à Ultramar dans la *Loi concernant Pipeline Saint-Laurent*, LQ 2005, c 56.