

Québec, le 2 mai 2012

Madame Danielle Doyer
Présidente
Commission des transports et de l'environnement
Hôtel du Parlement
2^e étage, bureau 2.53
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A4

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

Madame la Présidente,

Le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi qui sont présentés à l'Assemblée nationale. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

J'ai ainsi pris connaissance du projet de loi n° 71 – Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique, présenté par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs le 24 avril dernier.

Ce projet de loi habilite *expressément* le Ministre à exiger de personnes physiques ou morales des mesures de compensation visant notamment la restauration, la protection ou la valorisation d'un milieu humide, hydrique ou terrestre dans le cadre d'une demande d'autorisation faite en vertu des articles 22 et 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement. Il valide également rétroactivement toute mesure de compensation exigée avant le 12 mars 2012 dans le cadre de ce type de demande d'autorisation.

D'entrée de jeu, je tiens à souligner que je souscris à la nécessité de mettre en place des règles visant l'encadrement des projets affectant les milieux humides. Cependant, je constate que ce projet de loi est déposé en réaction au dispositif d'un jugement rendu par la Cour supérieure le 12 mars dernier¹. De fait, ce type de mesure de compensation, prévu jusqu'alors dans une directive administrative, a été invalidé et déclaré illégal. Plus encore, le tribunal a affirmé que : « Cette discrétion est impropre, arbitraire et déraisonnable, et justifie notre intervention, d'autant plus que cette compensation est illégale puisqu'elle amène une atteinte au droit de propriété »². Cette décision a été portée en appel par le Procureur général du Québec.

L'effet rétroactif du projet de loi

L'effet rétroactif de ce projet de loi et le contexte particulier entourant son adoption m'amènent à formuler certains commentaires. Je souligne que, depuis dix-huit mois, trois lois visant à corriger rétroactivement une situation pour laquelle l'Administration a été sanctionnée par un tribunal ont été adoptées :

- Projet de loi no 131 – Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et diverses lois concernant le domaine municipal (décembre 2010);
- Projet de loi no 2 – Loi concernant la construction d'un tronçon de l'autoroute 73, de Beauceville à Saint-Georges (juin 2011);
- Projet de loi no 21 – Loi modifiant la Loi sur la mise en marché des produits agricoles (novembre 2011).

¹ *Atocas de l'Érable inc. c. Québec (Procureur général)*, 2012 QCCS 912.

² *Idem*, paragraphe 149.

Comme je l'ai déjà mentionné, le Parlement est souverain et peut adopter un tel projet de loi, mais je réitère toutefois que toute disposition à portée rétroactive doit demeurer exceptionnelle. Les lois ayant un effet rétroactif ne doivent pas devenir une mesure usuelle qui permet au gouvernement d'éviter les conséquences d'un jugement qui lui est défavorable. Je suis d'avis que ce type d'action législative déconsidère le pouvoir des tribunaux. En agissant ainsi, le législateur court-circuite le processus judiciaire alors qu'il ressort clairement du jugement précité que l'entreprise en cause était justifiée de s'adresser aux tribunaux.

Au-delà de ces constats, il me semble que les faits à l'origine de la présentation du projet de loi sont occultés. Il ne s'agit pas ici d'une mesure planifiée de longue date, mais bien d'une modification législative présentée en toute hâte afin de pallier une pratique administrative illégale et appliquée arbitrairement.

Il ne faut surtout pas oublier qu'à l'origine de cette histoire se trouve une entreprise qui s'est adressée au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (Ministère) en janvier 2008, afin d'obtenir un certificat d'autorisation. Après plus de trois ans de tergiversations administratives, au cours desquels cette entreprise a tenté de satisfaire aux demandes nombreuses et sans cesse modifiées du Ministère, elle s'est vue obligée de s'adresser aux tribunaux afin d'obtenir le certificat d'autorisation demandé.

Ainsi, je me questionne sérieusement quant au fondement de l'urgence invoquée pour accélérer l'adoption du projet de loi. Les délais et inconvénients subis par l'entrepreneur impliqué contrastent avec la rapidité avec laquelle le gouvernement a pris des mesures visant à annuler les effets de ce jugement qui lui est défavorable. Je constate par ailleurs que ce sentiment d'urgence était manifestement absent lors du traitement par le Ministère de la demande de cette entreprise.

Lorsque des citoyens engagent temps et ressources pour faire reconnaître leurs droits devant les tribunaux, et qu'ils obtiennent gain de cause, une modification rétroactive des normes applicables les place dans une situation injuste et mine la confiance du public à l'égard du processus judiciaire.

Cette manière d'agir ne peut que décourager les citoyens de s'adresser aux tribunaux pour faire respecter leurs droits lorsque l'État est impliqué. Dans le contexte actuel où le gouvernement s'efforce par ailleurs d'améliorer l'accès des citoyens à la justice, un tel projet de loi ayant une portée rétroactive me semble injustifié et paradoxal.

L'aspect arbitraire des normes proposées

Je rappelle qu'il est primordial que les règles qui régissent les relations des citoyens avec l'État leur soient accessibles. À titre d'exemple, dans le cas d'une demande de certificat d'autorisation, les citoyens ont besoin de connaître le cadre normatif applicable. Ceux-ci doivent savoir clairement à quoi s'attendre et quelles sont les exigences qu'ils auront à satisfaire.

Il m'apparaît manifeste que le devoir d'assurer la protection des milieux humides commande une certaine latitude quant aux pouvoirs conférés au Ministre. Je déplore toutefois le fait que le projet de loi ne corrige en rien les irrégularités constatées par la Cour supérieure quant aux normes applicables aux demandes de certificat d'autorisation pour un projet ayant un impact sur un milieu humide. Pourtant, les mesures de compensation mises en place par le Ministère ont été qualifiées d'illégales et d'arbitraires. Si le projet de loi vise à remédier au caractère illégal de la directive administrative, il ne change rien à son caractère arbitraire. Je m'interroge également quant au fait qu'il ne semble pas non plus donner suite au constat de la Cour qui a déterminé que lesdites mesures constituent une « altération ou une limitation à un droit fondamental soit celui de la propriété prévu à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne »³.

Il est de la mission du Protecteur du citoyen de s'assurer du respect des droits de l'ensemble des citoyens et de voir à ce que ceux-ci soient traités avec justice, équité et dans le respect des valeurs démocratiques. Je suis donc d'avis que l'article 3 du projet de loi, qui lui donne sa portée rétroactive, devrait être retiré, et que le processus judiciaire amorcé devrait suivre son cours. Ce faisant, le gouvernement éviterait de donner

³ *Idem*, paragraphe 143.

l'impression que l'État peut, à tout moment et à son gré, se soustraire aux décisions judiciaires lorsqu'elles lui sont défavorables.

Par ailleurs, si le processus d'adoption du projet de loi suit son cours, le Ministère devrait clairement identifier les moyens appropriés pour assurer la protection et la saine gestion des milieux humides. Dans le cadre de cet exercice, il devrait également s'assurer que les solutions retenues permettent un traitement équitable et uniforme des demandes présentées par les citoyens.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération.

La protectrice du citoyen,



Raymonde Saint-Germain

- c. c. M. Pierre Arcand, ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
M. Jean-Marc Fournier, ministre de la Justice et leader parlementaire du gouvernement
M. Stéphane Bédard, leader parlementaire de l'opposition officielle
M^{me} Diane Jean, sous-ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
M. Denis Marsolais, sous-ministre de la Justice
M^{me} Louissette Cameron, secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement
M. Cédric Drouin, secrétaire de la Commission des institutions