



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

présenté à la  
Commission des transports et de  
l'environnement

Mai 2012

## Table des matières

1.	Présentation de Réseau Environnement .....	2
1.	Mise en contexte .....	3
2.	Commentaires généraux.....	3
3.	Problèmes plus spécifiques.....	5
4.	Conclusions et recommandations .....	6

## 1. Présentation de Réseau Environnement



Réseau Environnement est le plus important regroupement de professionnels de l'environnement au Québec. Sa mission est de regrouper des spécialistes de l'environnement, des gens d'affaires, des municipalités et des industries du Québec, afin d'assurer, dans une perspective de développement durable, l'avancement des technologies et de la science, la promotion des expertises et le soutien des activités en environnement en favorisant et en encourageant :

- les échanges techniques et commerciaux;
- la diffusion des connaissances techniques;
- le suivi de la réglementation;
- la représentation auprès des décideurs;
- l'assistance auprès des marchés interne et externe.

L'organisme s'appuie sur l'adhésion de plus de 2 000 membres, dont 400 entreprises, 200 municipalités et plus de 1 400 professionnels œuvrant dans cinq principaux champs d'activités, soit la biodiversité, l'eau, les sols et les eaux souterraines, l'air et les changements climatiques, ainsi que les matières résiduelles.

La particularité et la force de Réseau Environnement résident dans le regroupement de membres qui proviennent autant du secteur privé que public. Ces membres, réunis au sein de comités de travail, échangent sur leurs problématiques respectives et établissent des consensus, notamment sur les modifications législatives et réglementaires mises de l'avant par le gouvernement en matière d'environnement.

De plus, pour assurer une forte présence régionale au sein de l'Association, des présidents de région, appuyés de nombreux bénévoles, assument le rôle de courroie de transmission entre les besoins et les aspirations des professionnels de l'environnement en région et les priorités de l'Association. Ainsi, chacun des huit territoires suivants devient un lieu de débats sur les enjeux prioritaires : Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent/Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine, Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches, Côte-Nord, Estrie, Mauricie/Centre-du-Québec, Saguenay/Lac-Saint-Jean et Montréal.

## 1. Mise en contexte

Bien que Réseau Environnement ait été informé tardivement du bref délai qui lui était alloué pour réagir dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 71 (Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique), l'Association a tout de même désiré présenter ses commentaires sur le sujet. Pour ce faire, il a réuni un comité d'experts composé de professionnels œuvrant dans le secteur de la biodiversité afin de documenter certaines de ses réflexions sur le projet de loi. Le présent document est le résultat des efforts concertés des membres de ce comité et, par conséquent, représente la position de Réseau Environnement. Réseau Environnement considère que la mise en place d'un cadre légal et réglementaire entourant la prise en compte des milieux humides à travers les activités de développement est une absolue nécessité, mais que les moyens mis en place pour y arriver doivent être justes, applicables et correctement encadrés.

## 2. Commentaires généraux

Réseau Environnement salue l'initiative de monsieur Pierre Arcand de vouloir mettre en place une Loi sur les mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique. Comme le ministre l'a souligné, il s'agit « d'un projet de loi que l'on peut qualifier d'ailleurs de loi correctrice ou remédiate<sup>1</sup> ». En effet, le récent jugement mettant en cause des milieux humides a soulevé la question de la légalité des mesures de compensation passées et ouvert la porte à de multiples recours en dédommagement de la part des promoteurs touchés et potentiellement à la perte de nouveaux milieux. Ce projet de loi cherche à protéger le cadre passé plutôt que de veiller à l'améliorer. Toutefois, bien que le projet prévoit le dépôt d'un rapport d'évaluation sur l'application de la Loi dans sa forme actuelle dans un délai de deux ans, **il est de l'avis de Réseau Environnement que ce projet de loi présente trop de problématiques pour être adopté tel quel.**

Notre position se base, entre autres, sur une somme d'observations par rapport au contexte d'application actuelle de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), de ses règlements associés et de l'expérience vécue avec la directive 06-01.

Premièrement, depuis le début de son application, la directive 06-01 a fréquemment été appliquée de façon différente d'une région à l'autre. Dans un sens, cette situation s'explique par le fait que les milieux humides ne subissent pas les mêmes pressions en Abitibi qu'en Montérégie, par exemple. Malgré tout, les divergences ne sont parfois pas fondées et les exigences peuvent varier substantiellement d'une direction régionale à l'autre (par exemple, l'obligation ou non d'évaluer la valeur écologique d'un milieu

---

<sup>1</sup> Journal des débats de l'Assemblée nationale 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session. Le mardi 1 mai 2012 à 17h40 - Vol. 42 N° 100. Repéré à <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/39-2/journal-debats/20120501/57199.html>

humide). Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) a d'ailleurs publié, en février 2012, un *Guide d'analyse des demandes de certificats d'autorisation pour des projets touchant des milieux humides* afin d'encadrer un peu plus l'application de la directive 06-01, geste qui confirme que l'application de telles directives nécessite d'être adéquatement encadrée.

Deuxièmement, Réseau Environnement croit que l'un des problèmes dans l'application de directives comme la directive 06-01 est que le gouvernement ne possède pas suffisamment de connaissances pour porter un jugement sur la valeur des milieux naturels en présence et, à quelques exceptions près, ne possède pas de plan de gestion des milieux humides pour éclairer ses décisions. Or, le MDDEP reconnaît l'importance de tels plans. Sans plan de gestion, les demandes ne peuvent être traitées qu'à la pièce et la variabilité des mesures de compensation exigées qui s'en suit peut pénaliser certains promoteurs par rapport à d'autres ou entraîner des pertes de milieux importants pour l'équilibre des écosystèmes.

Troisièmement, il y a le problème de l'application. La méthode proposée par le MDDEP dans sa directive pour délimiter les milieux humides n'était pas précise, ce qui fait que deux experts peuvent encore aujourd'hui arriver à des résultats différents en regard de la superficie d'un milieu humide. Cet état de fait peut avoir de grandes incidences puisque cette donnée entre dans la détermination des compensations. D'autres concepts, tels que la connectivité hydrologique, peuvent aussi mener à des interprétations différentes, litigieuses, et bien souvent conflictuelles.

Quatrièmement, dans certaines situations souvent reliées au contexte régional, on estime qu'il serait plus efficace que les promoteurs puissent faire une compensation monétaire destinée à des organismes locaux spécialisés. Ces derniers ont une connaissance des problématiques locales, œuvrent déjà à la gestion des milieux humides et hydriques et pourront prendre les mesures de compensation appropriées. Une telle mesure, beaucoup plus simple, permettrait d'obtenir des bénéfices tangibles d'un point de vue environnemental. Or, il n'y a pas de processus clair en ce sens, ni dans le nouveau projet de loi, ni dans la directive.

Cinquièmement, l'esprit du projet de loi n° 71 semble actuellement faire fi de l'ensemble des autres cadres de gestion territoriale qui permettent une certaine cohésion dans le développement du territoire. À titre d'exemple, la Commission de protection du territoire agricole a comme mandat de « garantir pour les générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. À ce titre, assurer la protection du territoire agricole et contribuer à introduire cet objectif au cœur des préoccupations du milieu<sup>2</sup> ». Cependant, cet organisme n'est nullement interpellé dans les dossiers de mesures compensatoires qui peuvent impliquer le retrait

---

<sup>2</sup> Commission de protection du territoire agricole. (2012). Page d'accueil. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/>

de superficies appréciables de milieux, bien qu'humides, qui sont à potentiel agricole élevé.

Sixième et dernier point, Réseau Environnement s'interroge également sur l'application d'une telle loi dans le cas des projets nordiques.

### **3. Problèmes plus spécifiques**

#### L'absence de définition claire

Le projet de loi fait référence aux termes « milieu humide » et « milieu hydrique » en les définissant avec des exemples de types de milieux. Toutefois, ces mêmes exemples font souvent déjà l'objet d'interprétations diverses. Le MDDEP n'a jamais voulu trancher sur une définition claire et précise et cette situation cause fréquemment des problématiques légales et des débats inutiles entre les intervenants. La situation et la nature des compensations demandées ne sont aucunement établies de façon claire, ni étoffées. Cette situation s'applique tout autant aux termes « restauration » et « valorisation », qui peuvent prendre des sens bien différents d'un individu à l'autre.

#### Absence de cadre règlementaire qui viendrait baliser l'application potentielle d'une telle loi

Le projet de loi ne fait référence à aucun cadre règlementaire actuel ou futur qui baliserait l'application et la définition :

- des termes utilisés;
- des types de compensations proposés;
- des situations nécessitant de telles mesures;
- etc.

Cette approche maintient le flou passé et ouvre la porte à de nouvelles situations litigieuses où les tribunaux seraient une fois de plus interpellés pour trancher.

#### Absence totale de prise en compte de la complexité entourant le statut légal de la nature même de la compensation sans indemnité et de son application

Dans sa forme actuelle, le projet de loi ne tient aucunement compte des arguments présentés dans le cas du jugement de première instance rendu en faveur de *Les Atocas de l'Érable*<sup>3</sup>. Dans ce jugement, il a été soulevé que les actions du MDDEP en matière de compensation allait en contradiction avec, entre autres, un des articles du *Code civil du Québec* et un autre de la *Charte des droits et libertés*. L'article 952 du *Code civil du Québec* soutient que « Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce

---

<sup>3</sup> *Atocas de l'érable inc. c. Québec (Procureur général) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*, 2012 QCCS 912.

n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité<sup>4</sup> ». Pour sa part, la *Charte des droits et libertés de la personne*, à l'article 6, soulève que « toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi<sup>5</sup> ». Le cadre légal actuel ne doit pas être oublié lors de la proposition d'un ajout ou d'une mesure corrective. En effet, l'effet de la mesure corrective pourrait être incertain si les dispositions de la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique étaient contestées devant une cour.

#### 4. Conclusions et recommandations

Réseau Environnement accueille favorablement le projet de loi n° 71 concernant la possibilité de mettre en place des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique. Ce projet de loi, si modifié, bonifié et appliqué, permettra une meilleure prise en compte des milieux humides dans le cadre du développement du Québec et saura contribuer à la pérennité de nos écosystèmes. La destruction ou la simple altération de milieux humides dans un contexte de développement et d'occupation du territoire est quasi inéluctable. Ceci dit, il faut profiter de l'occasion qui se présente à nous pour faire du prochain cadre légal et réglementaire un meilleur outil pour arriver à cet objectif de pérennité. La sanction du projet de loi n° 71, dans sa forme actuelle, ne permettrait assurément pas d'arriver à cette fin étant donné toutes les imprécisions que celui-ci maintient. Pour arriver à de véritables résultats, Réseau Environnement considère que :

- le projet de loi doit exprimer clairement qu'un nouveau cadre réglementaire balisant les actions qui entourent la prise en compte des milieux humides, sous l'application des articles 22 et 32 de la LQE, sera déposé pour étude et approbation d'ici deux ans. Ce cadre réglementaire balisera clairement les situations et la nature des compensations exigibles;
- le projet de loi doit exprimer clairement que la période de deux ans présentée dans la version actuelle du projet de loi constitue une période transitoire devant permettre :
  1. le maintien des acquis en termes de protection des milieux humides réalisés depuis les dernières années;
  2. de continuer l'analyse et potentiellement l'octroi, dans les situations jugées autorisables, de certificats d'autorisation pour des projets en milieu humide.

---

<sup>4</sup> Art. 952, *Code civil du Québec*, L.R.Q. 1991, c. 64

<sup>5</sup> Art. 6, *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. 1991, c. 12

Réseau Environnement recommande que :

- rapidement, le groupe de recherche interuniversitaire saisi par le ministre Arcand en mars dernier « afin de réaliser un état des lieux sur les milieux humides et d'analyser les meilleures pratiques dans le monde pour nous faire des recommandations à ce chapitre<sup>6</sup> » soit impliqué pour produire un document de référence qui permettrait de lever le voile sur tout le flou sémantique touchant la question des milieux humides. Ce premier pas permettrait de diminuer le nombre de situations litigieuses basées sur des interprétations trop différentes.
- des groupes de travail régionaux soient mis en place pour jeter les bases du cadre qui guidera les futurs choix « des situations » et « de la nature » des compensations exigibles. Étant donnée sa légitimité régionale, le résultat de ces groupes de travail pourra même servir d'assise temporaire pour l'analyse des projets en milieux humides.
- soit mise en place une structure de financement devant favoriser la réalisation de cadres d'analyse écologique territoriale, et ce, pour toutes les régions du Québec. Ces portraits écologiques régionaux (qui ne sont pas uniquement des portraits des milieux humides) permettraient ultimement de :
  1. juger de l'état des écosystèmes en présence sur un territoire;
  2. identifier les problématiques;
  3. permettre la production de véritables plans de conservation des milieux humides.

Ces portraits pourraient être réalisés par le MDDEP ou les acteurs des territoires en régions. Ils sont toutefois la base de jugements éclairés sur la question des milieux humides.

- la prise en charge de la question des mesures de compensation soit faite par des organismes régionaux reconnus et légitimés. Par la mise en place d'une structure (par exemple un fonds vert), il serait possible, entre autres, de :
  1. harmoniser les mesures de compensation de tous les projets d'une municipalité ou d'une MRC;
  2. en arriver à une gestion régionale intégrée des milieux humides, de façon à intervenir là où les besoins sont les plus urgents.

En conclusion, Réseau Environnement considère que ce projet de loi, tel que présenté, comporte trop de problématiques pour être adopté sans y apporter d'importantes modifications.

---

<sup>6</sup> MDDEP. (2012). La protection des milieux humides est au cœur des priorités du Gouvernement du Québec. Repéré à <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquel.asp?no=2052>