

# Le cadre législatif et réglementaire entourant les milieux humides et hydriques : critiques de son application

par Me Isabelle Landry, avocate chez BCF Avocats d'Affaires et M. Hugues Lapierre, Chef de projets et Directeur développement des affaires chez Englobe

Suivant les modifications législatives et les adoptions réglementaires récentes modifiant le processus d'autorisation pour les travaux en milieux humides et hydriques (« MHH »), certains irritants ont été relevés par les acteurs du développement immobilier. Cet article se penche sur certaines des problématiques soulevées.

L'intention du législateur derrière l'adoption de la Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques (« LCMHH ») est le « Zéro perte nette ». Or, bien que les MHH n'occupent qu'une faible portion de la superficie du territoire<sup>1</sup>, ils sont malgré tout relativement fréquents en nombre et en distribution. En conséquence, l'objectif de les éviter lors de la réalisation de travaux est complexe à atteindre.

## Rappel législatif et réglementaire

Avant d'élaborer, rappelons l'évolution du cadre législatif entourant les MHH.

Nos lois environnementales sont encore jeunes, la Loi sur la qualité de l'environnement ayant été adoptée en 1972 et la nécessité d'obtenir un certificat d'autorisation pour des travaux en MHH ayant été ajoutée en 1988<sup>2</sup>. Par la suite, la directive no 06-01 permettant des mesures de compensation en terrains, en argent ou par une combinaison des deux lors de l'atteinte à de tels milieux a été mise en place en 2005. La nullité de cette directive a été attaquée dans l'affaire Les Atocas de l'Érable. En réponse à la nullité prononcée en Cour supérieure, la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique a été adoptée le 23 mai 2012 afin de régulariser législativement la pratique de l'imposition de mesures de compensation. Cette loi se voulait temporaire, le temps de revoir en entier le cadre législatif entourant les milieux humides. Or, ce caractère temporaire a été renouvelé à quelques reprises.

Ce n'est que le 16 juin 2017 qu'a été adoptée la LCMHH, laquelle est entrée en vigueur par étapes, jusqu'au 23 mars 2018. En vertu de cette loi, tous les MHH, d'origine naturelle ou anthropique, peu importe leur superficie, sauf exception

législative ou réglementaire, sont assujettis à un régime d'autorisation environnementale. À défaut d'éviter tout impact sur les MHH, la LCMHH prévoit que le demandeur doit compenser en argent uniquement (sauf exceptions) les impacts résiduels sur ces milieux.

Ce n'est que le 17 août 2018 que le Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques (le « Règlement ») est adopté, lequel entrera en vigueur le 20 septembre. Avant cette date, la compensation était calculée en vertu d'une annexe à la LCMHH. Contentons-nous de rappeler que la compensation exigée à cette annexe était astronomique et que beaucoup considéraient qu'il s'agissait d'une façon détournée d'interdire tout développement en MHH. Depuis l'adoption du Règlement, la formule de compensation a évolué légèrement, mais les montants exigés demeurent élevés. Les auteurs se questionnent sur les effets qu'un tel cadre aura sur le développement immobilier.

## Les problèmes concrets de l'analyse des projets portant atteinte aux MHH

Depuis les derniers mois, l'analyse des nouveaux projets soumis à l'application de la LCMHH a été mise au banc d'essais. L'acceptabilité des impacts de tout nouveau projet sur les MHH doit être analysée selon de nombreux critères. Toutefois, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements Climatiques (« MELCC ») ne semble pas accorder le même poids à deux de ces critères, soient :

1. les caractéristiques et les fonctions écologiques des milieux visés ainsi que du bassin versant auquel ils appartiennent, de même que les perturbations ou pressions anthropiques subies par ceux-ci;

2. la possibilité d'éviter de porter atteinte aux milieux humides et hydriques dans le cadre de la réalisation du projet et, le cas échéant, les espaces disponibles pour les fins du projet ailleurs sur le territoire de la municipalité régionale de comté concernée;

Dans les faits, le MELCC insiste rarement sur la question de l'atteinte aux fonctions écologiques et à la biodiversité des MHH. Au contraire, il



se concentre surtout sur les motifs pour lesquels le projet ne peut s'effectuer ailleurs sur le territoire. Dans la majorité des cas, les développeurs de projets sont en mesure de répondre à cette question sur la base des arguments suivants :

- Le site visé est leur propriété depuis de nombreuses années et ils ne possèdent pas d'autres sites propices à ce développement;
- Le projet vise un agrandissement d'une installation déjà en place;
- Les enjeux de zonage imposés par les municipalités limitent les options;
- Le projet constitue une continuité au sein des périmètres urbains.

Malgré ces justificatifs, la volonté d'évitement à tout prix du MELCC prend souvent le pas, et ce, sans évaluation réelle des conséquences sur les écosystèmes. En effet, la présence des MHH sur le territoire québécois est actuellement sous-estimée par les outils cartographiques disponibles.

Les auteurs sont d'avis que ce qu'impose la LCMHH est de déterminer la possibilité d'éviter de porter atteinte aux milieux humides et hydriques dans le cadre de la réalisation du projet. Dans le contexte où la réalisation du projet ailleurs sur le territoire de la MRC ne permet pas sa viabilité, cette alternative ne devrait pas être imposée par le MELCC puisqu'elle ne respecte pas l'esprit de la LCMHH.

Au lieu de l'évitement à tout prix, la véritable question devrait être liée à l'impact réel de cette perte. Dans le contexte où le niveau d'impact serait jugé trop grand, en regard des fonctions écologiques réellement attribuées aux MHH en présence, le projet devrait être refusé. Toutefois, lorsque le projet en question ne porte pas atteinte aux réelles fonctions écologiques des MHH du bassin versant et qu'il permet même un certain gain environnemental, social et/ou économique, le MELCC devrait autoriser le projet. En effet, le principe de la compensation existe précisément pour répondre à cette réalité inévitable que tout développement impliquera des impacts.

## Conclusion

Tenons-nous le pour dit : la prise en compte des MHH est maintenant un élément incontournable de la gestion du territoire et de son développement.

La prise de conscience de la valeur des MHH est louable. Toutefois, appliquer de

façon dogmatique l'intention de protéger ces MHH ne doit pas entraîner de nouveaux problèmes dans son sillage. Pensons par exemple au fait de :

- Favoriser un étalement urbain vu les coûts prohibitifs de la compensation;
- Imposer un ralentissement économique dû au report ou à l'annulation de projets porteurs;
- Concentrer des impacts du développement sur des milieux terrestres présentant pourtant, eux aussi, une importance capitale dans l'équilibre des écosystèmes.

Une des composantes de la solution à cet épineux problème de développement territorial réside dans l'adoption, prévue pour 2022, par les MRC, des Plans régionaux des milieux humides et hydriques. Ces Plans régionaux devraient permettre une prise en compte des MHH dans un contexte de développement plus large des régions. Considérant ce lointain horizon, les auteurs sont d'avis que des modulations à l'application du nouveau cadre législatif et réglementaire sont rapidement requises

pour éviter de constater, trop tard, les effets négatifs d'une intention tout à fait louable d'assurer un environnement sain pour les générations actuelles et futures. •

## Notes :

1. 12,5 % du Québec entier et 9,5 % des Basse terres du Saint-Laurent, Pellerin et Poulin 2013, *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable*

2. Jean-François GIRARD, « Protection des milieux humides : la lumière émerge des brumes », *Développements récents en droit municipal* (2015), EYB2015DEV2195

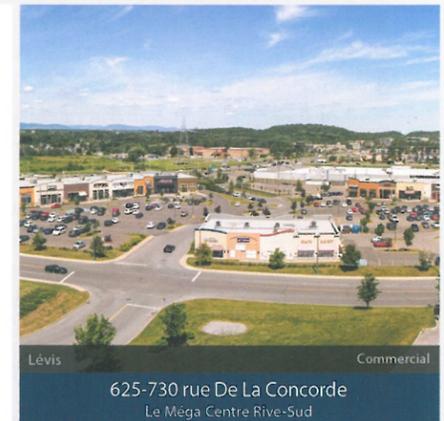


Nous sommes fiers d'annoncer l'acquisition du Méga Centre Rive-Sud, situé au 625-730 rue De La Concorde à Lévis!

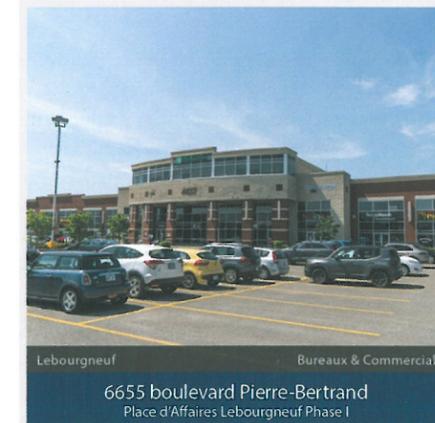
Claude Pellicelli  
Directeur de Location

418.683.0188 x325  
cpellicelli@btbreit.com

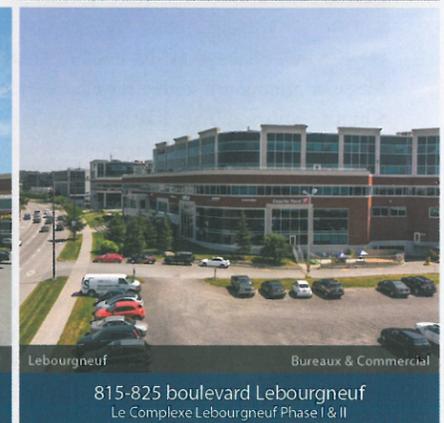
www.btbreit.com



Lévis Commercial  
625-730 rue De La Concorde  
Le Méga Centre Rive-Sud



Lebourgneuf Bureaux & Commercial  
6655 boulevard Pierre-Bertrand  
Place d'Affaires Lebourgneuf Phase I



Lebourgneuf Bureaux & Commercial  
815-825 boulevard Lebourgneuf  
Le Complexe Lebourgneuf Phase I & II