

CTE - 001M  
C.P. – P.L. 32  
Mesures de  
compensation

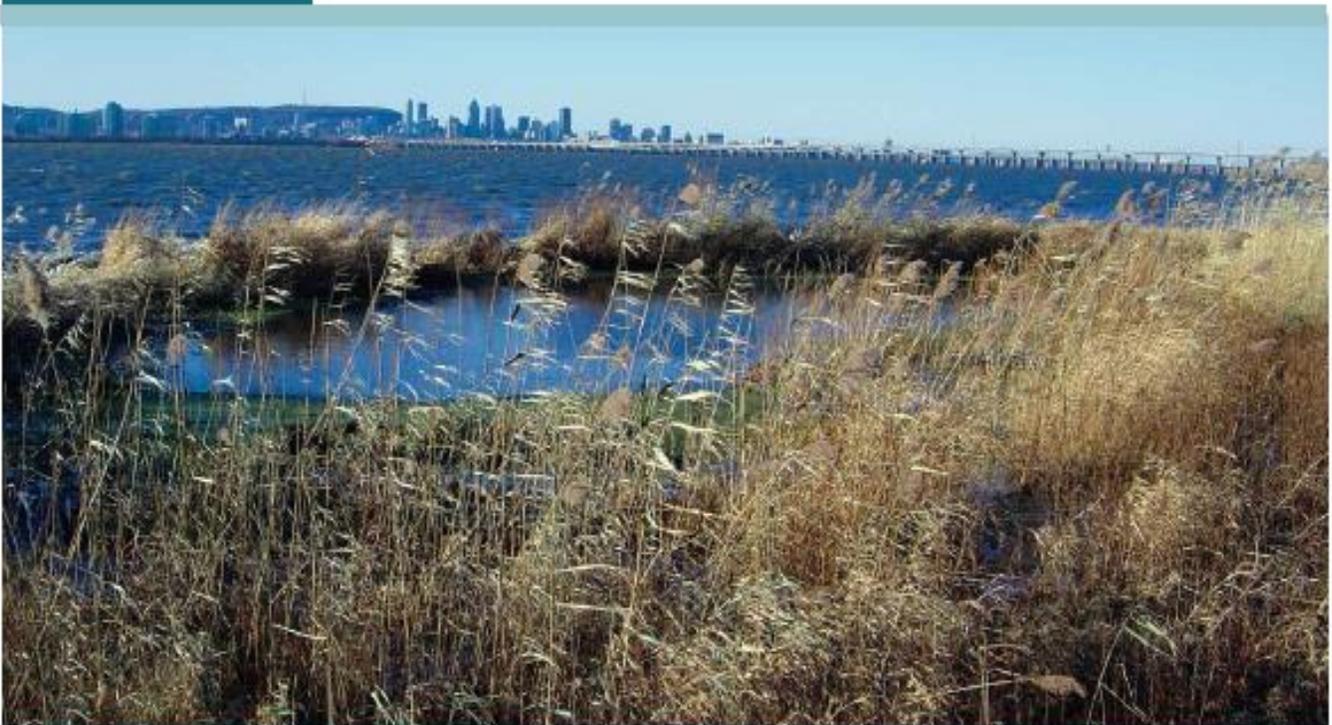
Mémoire présenté à

***la Commission des transports et de l'environnement  
au sujet du projet de loi n° 32, Loi modifiant la Loi  
concernant des mesures de compensation pour la  
réalisation de projets affectant un milieu humide ou  
hydrique afin d'en prolonger l'application***

par

**l'Association des professionnels de la construction  
et de l'habitation du Québec**

Mars 2015



Monsieur le président,  
Monsieur le ministre,  
Mesdames et messieurs, membres de la commission des transports et de l'environnement,

Nous voulons d'abord remercier la commission pour cette invitation qui nous permet de discuter du projet de loi 32, qui propose fondamentalement un report des dispositions énoncées dans le cadre du projet de loi 71. Mais il marque aussi **le début d'une démarche qui doit conduire à une modernisation du régime d'autorisation et éventuellement à une révision de la Loi sur la qualité de l'environnement**. Nous voulons donc prendre quelques minutes pour faire part de certaines attentes et éléments de réflexion. Nous espérons que nos commentaires apporteront de la matière pour l'élaboration des prochaines étapes. Puisque le temps est compté, il n'est pas question d'entrer dans les détails. Nous demeurons toutefois à la disposition de la commission ainsi que du ministère pour explorer toute question et, notamment, pour enrichir la réflexion lors de la parution du livre vert.

Comme la plupart des intervenants, l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) souhaite qu'un jour un régime clair et cohérent soit mis en place, permettant ainsi de favoriser un développement durable par un juste équilibre entre les trois volets sous-jacents : économique, social et environnemental.

Il est évident qu'un report des échéances annoncé par le PL 32 peut créer une certaine déception. Toutefois, il permet d'espérer que le fruit soit mûr au terme des consultations appropriées.

Ainsi, il nous apparaît sage de la part du ministre d'avoir choisi de faire les choses correctement, en accordant le temps nécessaire à la consultation. C'est pourquoi nous appuyons le projet de loi 32.

Non pas que ce projet de loi, par un simple changement de date, règle des questions importantes et réponde à nos attentes. Mais simplement puisque l'on évite l'adoption d'une réforme bâclée et non consensuelle.

Nous comprenons que la démarche dans laquelle nous nous engageons comportera deux étapes. Une première étape prévoit, très prochainement, le dépôt de ce livre vert au sujet du régime d'autorisation. En second lieu, il y aura révision des règles de compensation.

Les deux sujets étant intimement liés, il est difficile de ne pas avoir à l'esprit l'éventuel régime de compensation, nécessaire si l'on veut effectivement minimiser du mieux possible les impacts environnementaux du développement.

## Cette fois sera-t-elle la bonne?

On peut comprendre, à la lumière de l'expérience des dernières années, que l'on doute de la capacité d'en arriver à une réforme adéquate, tant en terme d'échéancier que de contenu. Dix ans déjà se sont écoulés depuis que l'on tentait d'établir les premières balises permettant de mieux gérer le développement en présence de milieux humides. Et il est vrai que les progrès n'ont pas été à la hauteur des attentes.

En effet, dans son mémoire de 2005, l'APCHQ proposait un ensemble d'éléments clés ou de principes pour l'élaboration d'un régime de protection des milieux humides, dont :

- Une définition légale des milieux humides
- La confection d'un inventaire cartographié public
- L'interdiction de tout ouvrage, travaux, construction ou activité dans les milieux humides (d'intérêt élevé, selon la terminologie actuelle)
- L'établissement, l'adoption et la diffusion d'une méthode et de critères d'identification des milieux humides de haute valeur écologique
- La responsabilisation des municipalités dans l'application du cadre normatif

On voit bien à cette nomenclature qu'il reste du travail à faire.

## État actuel des lieux

Force est de constater que ce qui s'est installé au cours de la dernière décennie est un régime lourd et complexe. Selon plusieurs intervenants de l'industrie, on pratique un « environnement administratif », qui consiste à remplir des exigences inutilement fastidieuses et souvent non légiférées. On reproche également l'aspect discrétionnaire et évolutif des exigences.

Et l'insatisfaction est grande, comme en témoignent nos sondages auprès des membres. On identifie souvent le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) comme l'un des trois principaux joueurs avec lesquels il faut transiger dans le cadre d'un développement, les deux autres étant Hydro-Québec et les municipalités. Or, le degré de satisfaction des relations avec ces trois interlocuteurs n'est pas très élevé. Mais, celui qui concerne le MDDELCC est au plus faible : 49 %.

Il n'est pas question de faire ici le procès des fonctionnaires mais bien de souligner qu'à notre avis, le manque de repères, partant d'une loi imprécise, ne donne de bons résultats pour personne. L'incertitude mène à l'absence de décisions, à l'arbitraire ou à l'exagération. Une culture d'opposition peut alors se développer et même faire preuve de méfiance ou

d'insensibilité par rapport aux enjeux du client. Il faudrait en faire le diagnostic à l'aide d'experts, mais on nous rapporte trop d'anecdotes de cette nature; ce qui mérite attention et validation à notre avis.

Outre l'aspect technique, des critères et modalités auxquels il faut satisfaire pour obtenir une décision, le nouveau cadre doit donc servir à améliorer le « service à la clientèle », un élément qui a été soulevé lors de l'annonce du dépôt du projet de loi 32. Nous nous réjouissons que cet élément soit considéré d'entrée de jeu.

D'ailleurs des améliorations sont possibles à court terme. Nous avons amorcé certains travaux avec les fonctionnaires et, bien que nous en soyons aux premières étapes, nous avons le sentiment de pouvoir faire des progrès. Il ne faudrait pas que l'annonce d'une réforme brise cet élan. Au contraire, il faudrait formaliser davantage les échanges avec l'industrie, ou les industries selon le besoin, et s'assurer d'en rendre compte périodiquement au ministre. Nous avons discuté par exemple de la possibilité d'obtenir des avis préliminaires, évitant d'investir temps et argent dans certains des dossiers. Voilà un exemple concret d'amélioration qui peut rendre service aux intervenants en attendant la réforme complète. Et il y en a plusieurs autres, que nous déposons en annexe. Il s'agit de « petits pas » pragmatiques que l'on peut faire en même temps que l'on révisé le contenu des exigences.

Il est donc très important et possible d'améliorer le contenu des exigences ainsi que les processus d'autorisation; que l'on cherche notamment à les standardiser et à les stabiliser car ils changent d'un endroit à l'autre ainsi que dans le temps.

Par ailleurs, durant la période de transition, le développement économique ne doit pas être fragilisé. Trop souvent, l'annonce d'une réforme a l'effet de « geler la machine » qui attend de savoir comment se gouverner. Cette fois, il faut redoubler d'efforts pour ne pas tomber dans l'immobilisme.

## La réforme 2015

Dans le contexte de la nouvelle réforme, et pour simplifier les choses, les principes que nous voulons mettre de l'avant sont les suivants :

- Prévisibilité
- Anticipation des enjeux
- Simplification des processus – allègement réglementaire
- Minimisation des délais et des efforts

Permettez-nous d'apporter quelques précisions.

### Pour la prévisibilité et l'anticipation des enjeux : l'importance des définitions

On ne peut pas avancer dans la bonne direction si l'on ne prend pas soin de définir correctement ce que sont les milieux humides et hydriques et si l'on ne se donne pas les moyens de les caractériser. En ce sens, les travaux de Me Lavallée<sup>1</sup> constituent une référence importante. Nous avons été surpris, lors des consultations de l'an dernier, qu'il ne s'agisse pas du point de départ de la discussion. Au mieux, on semblait se contenter d'effectuer une démarche partielle, ce qui annonçait à nos yeux une forme de statu quo, basé sur le « flou », géré par guides et des directives internes non publiques, avec au final un degré de discrétion qui risquait de rendre dysfonctionnel le système ou de nuire inutilement au développement.

Puisque les résultats de cette consultation n'ont pas été partagés, nous demeurions dans le doute de voir apparaître un projet de loi reposant sur une colonne vertébrale fragile, avec des définitions imprécises. Ce scénario est-il évité? Nous le verrons avec le livre vert qui devrait se préoccuper d'amener de la substance en ce qui concerne les définitions à notre avis.

La prévisibilité demande par ailleurs une information de qualité et des règles claires. Ainsi, dès les premières démarches en vue de l'acquisition et du développement d'un terrain, on sait ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Le prix en sera affecté. Les perspectives de développement ou de non développement s'en trouveront confirmées. On évitera des répondre à des questionnements qui semblent parfois aléatoires et souvent indifférents au temps et aux coûts impliqués.

---

<sup>1</sup> Lavallée, Sophie, 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, rapport final présenté lors des consultations 2014.

L'anticipation des enjeux oblige à distinguer ce qui est important de ce qui ne l'est pas. L'APCHQ conçoit que certains milieux « d'intérêt », selon la plus récente terminologie, ne puissent tout simplement pas être altérés. Nous sommes des gens d'affaires mais aussi des citoyens soucieux de l'environnement, pour notre propre bien-être comme pour celui de nos enfants et pour la qualité de vie dans nos collectivités.

Cela dit, une fois la distinction faite entre les niveaux de risque, et la réforme en annonce quatre semble-t-il, il faut pouvoir avancer, en allégeant les formalités du mieux possible. La tangente actuelle, à l'alourdissement des procédures pour les autorisations gouvernementales, a même fait l'objet de remarques récentes de l'APCHQ devant le Comité conseil sur l'allègement réglementaire et administratif du ministre Girard. C'est donc dire que le sujet des modalités et procédures d'autorisation environnementales fait maintenant partie des principaux irritants administratifs de l'industrie.

Finalement, le quatrième principe mis de l'avant est celui de la minimisation des délais et des efforts. Les délais sont des indicateurs clés à surveiller pour évaluer en permanence le succès de la réforme. Il y aurait lieu de marquer le point de départ en se dotant immédiatement de premières mesures pertinentes aux différents secteurs concernés. Les efforts suggèrent que l'on se penche sur l'efficacité des processus – que l'on se demande s'il est possible d'atteindre les mêmes objectifs plus simplement.

C'est ce qui nous a conduit à recommander sur cette tribune plusieurs éléments dont nous venons de traiter mais aussi au sujet des procédures d'autorisation :

- Élaborer et utiliser un formulaire propre au secteur de l'habitation, à l'instar de formulaires propres à certains secteurs comme les sablières.
- Que la procédure de demande de Certificat d'autorisation (CA) délivré en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) soit simplifiée afin d'être prévisible, qu'elle permette d'identifier et anticiper les enjeux, de réduire les délais et les efforts. Ainsi, les démarches pourraient être les suivantes :
  1. Dépôt du formulaire de demande de CA en vertu de l'article 22 de la LQE
  2. Rencontre avec l'analyste responsable du dossier
  3. Identifier les documents/renseignements à fournir
  4. Fournir les documents/renseignements
  5. Obtention du CA à la suite de l'étude du dossier

On pourrait ajouter à ceci d'autres suggestions, encore une fois placées en annexe, mais une seule devrait pourtant sauter aux yeux : une visite conjointe promoteur-analyste MDDELCC en

début de projet. Quoi de mieux pour cerner rapidement les enjeux et avoir une lecture commune?

### Un regard sur les éventuelles compensations

Une des finalités des étapes initiales est de distinguer les situations selon le niveau de risque. Cela vient baliser l'éventuel régime de compensations.

Différents repères s'offrent à nous pour amener une meilleure segmentation des milieux humides et éventuellement une gradation des mesures de compensation.

De façon préliminaire, nous considérons que les éléments suivants doivent être pris en considération :

- La taille du milieu concerné
- Sa valeur économique
- Le bassin à l'intérieur duquel il se situe (pour le rétablissement de l'équilibre à une échelle pertinente au sens de l'environnement et non d'une ville ou d'un bureau régional)

Et finalement :

- Sa valeur écologique

En conclusion, l'APCHQ espère que la démarche permettra de se distancer d'une gestion administrative de l'environnement et, ce faisant, nous croyons que les objectifs poursuivis par tous n'en seront que mieux rencontrés.

Le travail doit être entrepris à la fois sur les exigences et les processus administratifs qui, d'ailleurs, peuvent déjà faire l'objet d'un chantier particulier.

Merci de votre attention.

Enjeux	Situations "typiques" et/ou conséquences	Pistes d'amélioration	Actions à réaliser			Remarques
			Description	Responsable	Date cible	
<b>Volet "Administratif"</b>						
<b>1. Connaissances "finies" du contenu des lois / règlements / procédures</b>						
1.1 Diffusion de l'information adéquate aux professionnels, entrepreneurs et développeurs	La compréhension de la loi, des règlements et des procédures du MDDEFP n'est pas maîtrisée adéquatement par tous les intervenants de l'industrie de la construction.	Mettre en place un processus d'information continu (ex: documentation détaillée uniforme, séances d'information)				
1.2 Arrimage de l'information diffusée entre les régions et entre les intervenants du MDDEFP	Le niveau d'information ainsi que la compréhension de la loi / des règlements et des procédures du MDDEFP par les intervenants du MDDEFP n'est pas uniforme. (ex: pour une région et/ou pour un intervenant donné)	Définir l'information "officielle" du MDDEFP à diffuser et à respecter par les intervenants du MDDEFP (évités des abus: délais, pouvoir, coûts ainsi que les avis contradictoires)  S'assurer du niveau d'expertise adéquat des intervenants du MDDEFP lors de l'assignation des demandes  S'assurer de la continuité de l'expertise malgré les changements de personnel au sein du MDDEFP  Éviter de percevoir et surtout de traiter les entrepreneurs / développeurs comme des gens "malhonnêtes" et "peu soucieux" de l'environnement				
<b>2. Arrimage des besoins en matière d'autorisation municipale et provinciale</b>						
2.1 Éviter les situations de "Toxif ou la poule"	Les villes attendent un CA du MDDEFP pour émettre une conformité réglementaire et le MDDEFP attend une conformité réglementaire pour émettre un CA art. 22	Mettre en place une procédure formelle entre les villes / MDDEFP qui permettra l'obtention de "confirmation préliminaire" avant l'obtention des documents officiels.				
<b>3. Analyse globale d'un projet de développement d'importance (multiples phases)</b>						
3.1 Favoriser l'obtention d'un CA art. 22 "global" au lieu d'en obtenir un pour chacune des phases	Élimine le besoin de multiples demandes de CA tout en minimisant les délais et les frais associés à chaque demande	Informier les entrepreneurs / développeurs à cet effet				
3.2 Arrimage des autorisations municipales à obtenir	Il faut s'assurer que la demande soit traitée par la ville indépendamment des besoins d'amendement éventuel ou requis à la réglementation	S'assurer que les villes puissent émettre un certificat de conformité même si le projet se réalise sur plusieurs années				
3.3 Obtenir une liberté d'exécution des travaux en fonction de la portée du CA art. 22.	Il faut s'assurer que l'entrepreneur ou le développeur puisse réaliser des travaux préliminaux (ex: travaux de gestion des débris/remblais) pour des secteurs (phases) qui seront développés subséquemment.	Éliminer les conditions de laisser intact les milieux humides pour les secteurs qui seront développés subséquemment.				
<b>4. Gestion des délais</b>						
4.1 Minimiser globalement le délai pour l'obtention d'un CA art. 22	Le mode de fonctionnement actuel pour le traitement d'une demande n'est pas optimal	Validation des principes et approches proposées avant le dépôt des rapports finaux (ex: projet de compensation)  Gestion prioritaire des dossiers débutés lors de la réception de réponses aux questions demandées par le MDDEFP lors de l'analyse d'un dossier  Établir conjointement un échéancier où chaque partie s'engage à respecter  S'assurer que les informations demandées aux entrepreneurs / développeurs soient à l'intérieur de la loi, des règlements et des procédures.				
4.2 Éviter l'arrêt complet de l'émission de CA art. 22 provincialement suite à des jugements de la Cour.	Ces arrêts d'émission de CA art. 22 provoquent des pertes économiques et des délais significatifs.  Ex: Jugement de mars 2012: Arrêt d'émission complet pendant plusieurs mois  Ex: Jugement d'avril 2012: Arrêt partiel d'émission des CA art. 22. Toujours en attente	Mise en place de mesures transitoires permettant d'émettre des CA art. 22 (il est toujours possible de trouver une solution à un problème...)				
<b>5. Diffusion des principes et des résultats provenant de projets de compensation réalisés au Québec</b>						
5.1 Informer les professionnels, entrepreneurs et développeurs des projets de compensation réalisés au Québec	L'information diffusée permettra de "mettre à niveau" les intervenants de l'industrie, facilitera la préparation des projets de compensation déposés au MDDEFP et favorisera l'amélioration de ceux-ci.	Mettre en place un processus continu de diffusion de l'information (ex: atelier, séminaire, site Web, etc...)				

**Modèle de fonctionnement "optimal" pour un promoteur / entrepreneur lors d'une demande de CA art. 22**

Objectifs du modèle:
1- Prévisibilité
2- Anticipation des enjeux
3- Simplification du processus
4- Minimisation des délais et des efforts

Segments d'activité	Outils requis					Processus requis
	Cartographie provinciale des milieux d'intérêts et statut sommaire des milieux humides (MHH) présents sur le territoire	Méthodologie de caractérisation des MHH uniforme et homologuée provincialement	Accès à un référentiel des autorisations émises et des réalisations environnementales planifiées et/ou réalisées	Listes des critères détaillés pour l'acceptabilité d'un projet de compensation incluant les particularités régionales	Liste des projets d'amélioration potentielle des milieux d'intérêts favorisant les gains environnementaux significatifs	
1- Faisabilité d'avant-projet	●					●
2- Caractérisation des MHH	●	●				●
3- Séquence d'atténuation:						
Éviter	Cette activité doit être complétée obligatoirement au segment d'activité "1-Faisabilité d'avant-projet"					
Minimiser			●	●		●
Compenser	●		●	●	●	●