

CTE - 004M
C.P. – Moderniser le
régime d'autorisation
environnementale

Mémoire présenté à

la Commission des transports et de l'environnement

par

l'Association des professionnels de la construction
et de l'habitation du Québec (APCHQ)

à l'occasion des
consultations particulières et auditions publiques sur
le Livre vert intitulé « Moderniser le
régime d'autorisation environnementale de la
Loi sur la qualité de l'environnement »

Août 2015



Table des matières

Introduction	3
1- Une vision ambitieuse	4
2- Modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental.....	4
3- Pour que les choses avancent	5
4- Les définitions : rappel des travaux de M ^e Lavallée	5
4.1 Pourquoi exclure les terres agricoles non exploitées depuis moins de 11 ans?	7
5- Un encadrement légal de la séquence d'atténuation.....	7
6- Les activités à faible risque et à risque négligeable	9
6.1 Le cas du concassage sur place.....	9
6.2 Le réaménagement et/ou la relocalisation de cours d'eau intermittents reconnus ou pas aux schémas d'aménagement.....	10
7- Accroître l'information.....	10
8- Simplification des autorisations et du processus.....	11
9- Encadrement des conditions imposées par le ministre	12
10- Allègement du processus pour les municipalités.....	13
11- Les initiatives locales	13
12- Les responsabilités du ministère et des initiateurs.....	14
13- Autres améliorations requises à court terme :	15
14- La tarification	16
Conclusion.....	17
Annexe 1	18
Annexe 2 : Liste des recommandations.....	21

Introduction

Lors de notre participation en commission parlementaire au sujet du projet de loi 32, nous avons appuyé la démarche voulant que l'on se donne le temps de bien faire les choses.

Cette fois sera-t-elle la bonne, nous demandions-nous.

Aujourd'hui, dans le cadre des consultations au sujet du Livre vert tant attendu, tous les espoirs sont encore permis. Mais la question demeure entière.

Le défi est grand et pour qu'il soit relevé, il est essentiel que certains éléments soient pris en compte. Dans les pages qui suivent, en respectant plus ou moins fidèlement la structure du Livre vert, nous offrirons de manière constructive nos remarques et recommandations. Nous souhaitons par ailleurs entendre les suggestions d'autres intervenants qui peuvent avoir un point de vue différent ou complémentaire. Si les objectifs de clarté, de prévisibilité et de simplification nous rassemblent vraiment, nous pourrons alors tous prendre part au succès de la démarche. Si la méfiance et le dogmatisme dominant, ce sera un nouvel échec.

1- Une vision ambitieuse

Nous prenons le tout au mot : 30 % de réduction du nombre d'autorisations délivrées et réduction des délais à toutes les étapes d'autorisation.

Une modernisation qui s'inscrit dans une perspective de cohérence, de simplification et d'efficacité et, nous le souhaitons, aussi opérationnelle, autant lors de relevé de terrain et dans les démarches avec le Ministère.

La table est donc mise et la liste des objectifs détaillés est toute aussi ambitieuse.

Nous ne pouvons que saluer la volonté de relever le défi en ces termes.

2- Modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental

Il s'agit de l'orientation No 3 du Livre vert. On propose une grille à quatre volets de risque : élevé, modéré, faible et négligeable. L'allègement passe par cette catégorisation.

Notre industrie, comme toutes les autres, veut alors savoir dans quelle mesure ses projets risquent de se trouver dans l'une ou l'autre des catégories, surtout celles qui pourraient se traduire par des exigences allégées. On se doit d'espérer en effet que la nouvelle terminologie ne serve pas uniquement à officialiser les pratiques actuelles, mais qu'elle serve effectivement à traiter différemment un nombre significatif de nos projets.

Or, à la lecture des critères, on ne peut tout simplement pas déterminer pour l'instant le sort qui attend nos projets. L'arbitraire est également possible et même probable, mais non souhaitable.

Selon le libellé proposé, on semble considérer qu'il y a risque élevé si les impacts environnementaux sont importants. Il faudra bien définir cette notion (impacts environnementaux importants) pour arriver à une distinction claire et fonctionnelle entre cette catégorie et celle des risques modérés. Mais à première vue, la catégorie des risques élevés n'est pas celle qui nous interpelle.

Pour ce qui est des risques faibles, on estime que les impacts sont mineurs, à tel point que les **mesures d'atténuation ne sont pas un automatisme**, simplement une possibilité. En référence à l'ancienne séquence d'atténuation, ceci pourrait correspondre aux situations où il y a un milieu humide sans lien hydrologique, sans espèce désignée et sans tourbière, en plus d'avoir une superficie inférieure à 0,5 ha, dans les Basses-terres du Saint-Laurent. Encore une fois se pose la question de l'application pratique des nouvelles balises et en quoi elles mènent à un résultat différent.

Alors, sans autre indication, que peut-on en conclure concernant les projets résidentiels? Puisque l'on risque de leur exiger assez souvent des efforts d'atténuation, mais pas systématiquement,

s'agira-t-il d'une catégorie de risque modéré ou faible? Quelle est donc la différence entre ce nouvel encadrement et l'ancien? Possiblement très peu avec très peu de critères objectifs discriminants. De plus, c'est encore par règlement qu'on finira par connaître les règles du jeu. Le suspense est maintenu!

3- Pour que les choses avancent

Il y a des avantages et des inconvénients à la clarté. Dans la mesure où plusieurs groupes, dont l'APCHQ, dénoncent l'arbitraire et l'inefficacité du système actuel, il semble préférable et plus productif de susciter un débat par le dépôt de propositions concrètes, à intégrer dans la loi.

On évite ainsi de reporter à d'éventuels règlements et de possiblement remettre aux calendes grecques le débat qui doit avoir lieu, mais que l'on réserve pour l'instant à une autre consultation (portant sur les règlements).

D'ailleurs, la perspective d'une réforme qui tarde à aboutir déplaît à l'industrie et soulève des inquiétudes encore plus grandes à propos de la période de flou dans laquelle nous allons nous engager. Nous reviendrons d'ailleurs à cette question un plus loin.

RECOMMANDATION NO 1

Intégrer dans la loi un maximum d'éléments afin d'accroître la prévisibilité et de limiter la possibilité d'arbitraire : définition des catégories de risque, des milieux humides et hydriques, séquence d'atténuation allant jusqu'aux compensations, cadre de reconnaissance de l'expertise.

Nous consacrons les prochaines lignes aux définitions et autres critères objectifs et repères à inscrire dans la loi ainsi qu'à la pertinente question des compensations.

4- Les définitions : rappel des travaux de M^e Lavallée

Notre recherche de repères permettant de faire avancer le débat nous a ramenés au rapport produit en 2013 par la professeure Lavallée de l'Université Laval¹.

Cette étude intéressante et rigoureuse mettait en évidence que sans une solide définition des milieux humides, il est difficile d'élaborer un processus d'autorisation plus efficace. C'est pourquoi

¹ Lavallée, Sophie L.L.D. professeure titulaire, Faculté de droit Université Laval « 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 du Québec » 2013. 65 p.

nous recommandons à notre tour et à nouveau² que la loi contienne une définition qui pourrait être la suivante.

RECOMMANDATION NO 2

Un milieu humide désigne un terrain exploité ou non, inondé d'eau douce, saumâtre ou salée, de façon permanente ou temporaire ou ayant un sol saturé en eaux de façon temporaire ou permanente. La végétation, quand elle y existe, est dominée par une végétation hygrophile, ou du moins tolérant des inondations périodiques. Ce terme de milieu humide désigne un marais, un marécage, une tourbière, un étang et une eau peu profonde. Un milieu humide possède donc la propriété de rétention d'eau et possède les trois composantes de la valeur écologique, incluant les services écosystémiques. Les terrains agricoles non exploités depuis moins de 11 ans ne sont pas un milieu humide.

D'ailleurs, pour les milieux hydriques, la définition pourrait également être clarifiée de la manière suivante :

RECOMMANDATION NO 3

Un milieu hydrique se définit comme étant la zone littorale (de la ligne des hautes eaux vers le centre du plan d'eau) d'un lac, d'un cours d'eau et sa rive, ses plaines inondables, ainsi que l'entièreté des milieux humides riverains. Un milieu hydrique peut être d'origine naturelle ou artificielle. Un milieu humide riverain est un milieu hydrique parce qu'il existe et est alimenté par le lac ou le cours d'eau. Un cours d'eau est défini par la présence d'un lit, dans lequel on observe du transport de sédiments qui forme des composants topographiques visibles et sculptées dans le sol.

² Nous faisons cette recommandation depuis 2005. Le libellé proposé est toutefois récent et cherche à s'inspirer de la recherche citée.

4.1 Pourquoi exclure les terres agricoles non exploitées depuis moins de 11 ans?

Nous estimons que la définition des milieux humides pourrait, d'entrée de jeu, exclure certaines situations pour que l'on évite de dépenser inutilement des énergies. La question des terrains agricoles non exploités est l'une de ces situations, mais non la seule. D'autres précisions seraient sans doute bienvenues, par exemple une reconnaissance de contextes et superficies qui indiquent que nous serions en présence d'un milieu sans intérêt³. Encore une fois, nous considérons qu'il faut s'ouvrir à de telles suggestions et nous serions heureux d'en débattre sur des bases scientifiques et objectives.

L'étude de Madame Lavallée suggérait de distinguer les « milieux d'intérêt » des autres et de réserver un traitement simplifié aux milieux de moins de 1 ha, pourvu qu'il ne s'agisse pas de milieux d'intérêt.

Il ne s'agit pas ici de faire le débat à propos de ce qui doit être reconnu ou non en tant que milieu d'intérêt, mais bien de souligner que des balises objectives (comme celle du 1 ha ou encore d'une catégorie intermédiaire de 1 à 5 ha, tel que cela existait sous l'ancienne politique) pourraient encore être nécessaires et être intégrées à la loi.

L'ensemble de ces repères étant mis en place, on atteindrait sans doute mieux l'objectif de simplification.

Notre proposition n'est donc pas définitive. Elle vise bien à lancer le débat. L'un des objectifs est de faire en sorte qu'en ne se référant pas uniquement à d'éventuels règlements, la législation « donne le ton » et permette d'amorcer plus rapidement des changements pratiques pour un traitement plus clair, équitable et plus rapide des dossiers.

5- Un encadrement légal de la séquence d'atténuation

Comme le suggérait également l'analyse de M^e Lavallée, il est préférable de reconnaître et d'encadrer dans la loi la séquence d'atténuation. Cela nous apparaît également utile et bénéfique pour l'instauration d'un régime clair, cohérent, prévisible et opérationnel.

Nous estimons que l'exercice doit aller jusqu'à déterminer dans la mesure du possible des critères et conditions relatives aux compensations.

Au cours des trois dernières années, l'APCHQ s'est penchée sur une approche de caractérisation qui pourrait faire abstraction autant que possible des superficies en se fiant essentiellement aux valeurs écologiques. Nous comprenons que la méthodologie permettant de déterminer la valeur

³ Par exemple, un milieu terrestre identifié, une terre en friche depuis moins de 11 ans ou un milieu anthropique de moins de 11 ans.

écologique a évolué au point de devenir relativement facile d'application. Le tableau suivant en est résulté.

TABLEAU 1 : Synthèse des critères potentiels de caractérisation et de compensation d'un milieu humide en vue d'un développement commercial (résidentiel)

Critères de caractérisation d'un milieu humide	Résultat de la caractérisation en fonction d'une compensation potentielle	Critères de compensation
<p>PHYSIQUE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emplacement géographique • Topographie • Présence d'eau • Type de sol <p>BIOLOGIQUE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Description floristique 	<p>Résultats de caractérisation pour lesquels l'obtention d'une autorisation en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) n'est pas requise :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Il ne s'agit pas d'un milieu humide : <ul style="list-style-type: none"> • C'est un milieu terrestre identifié OU • C'est une terre en friche de moins de 10 ans OU • C'est un milieu d'origine anthropique de moins de 11 ans ○ Il s'agit d'un milieu humide dont la valeur écologique (VE) est inférieure au seuil d'assujettissement (à définir, par exemple, inférieure ou égale à 25 %) 	<p>PAS DE COMPENSATION</p>
	<p>Résultats de caractérisation pour lesquels l'obtention d'une autorisation en vertu de l'article 22 de la LQE est requise, mais qui ne requièrent pas de compensation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Un milieu humide <ul style="list-style-type: none"> • Qui ne possède pas de lien hydraulique avec un cours d'eau de surface ET • Qui n'est pas une tourbière ET • Qui n'est pas un des trois derniers milieux humides identifiés dans l'atlas de Canards Illimités Canada à l'intérieur du bassin versant de niveau 3' ET • Qui possède une VE inférieure au seuil de compensation (à définir, par exemple, dont la VE serait supérieure à 25 %, mais inférieure ou égale à 49 %) 	
	<p>Résultats de caractérisation pour lesquels l'obtention d'une autorisation en vertu de l'article 22 de la LQE est requise et qui requièrent une compensation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Un milieu humide <ul style="list-style-type: none"> • Qui possède une VE supérieure au seuil de compensation (à définir, par exemple, supérieure à 49 %) OU • Qui est contigu à un cours d'eau 	<p>Ces milieux humides doivent être compensés par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un milieu humide • OU • Un milieu terrestre dont la maturité est évaluée à 50 ans ou plus <p>Le site de compensation doit être situé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • À l'intérieur du même bassin versant de niveau 3 que le milieu compensé ou, si ce n'est pas possible, à l'intérieur du même bassin versant de niveau 2.

	<p>OU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qui possède un lien hydraulique permanent avec un cours d'eau de surface <p>OU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qui est une tourbière <p>OU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qui est un des trois derniers milieux humides identifiés dans l'atlas de Canards Illimités Canada à l'intérieur du bassin versant de niveau 3 	<p>En fonction de ce qui précède,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le milieu humide devra être compensé de manière à ne pas avoir de perte nette en ce qui concerne la valeur écologique, conformément à l'orientation de l'article 22 de la LQE qui ne vise pas l'interdiction de développer.
--	--	---

RECOMMANDATION NO 4

Intégrer dans la législation les critères permettant d'encadrer la séquence d'atténuation ou d'éviter d'y avoir recours. Des paramètres pour les compensations devraient également être spécifiés, pour une application aussi large que possible et opérationnelle.

6- Les activités à faible risque et à risque négligeable

Il est souhaitable d'identifier de telles activités. L'approche qui consiste à définir ces activités par règlement peut procurer les résultats souhaités. Toutefois la loi elle-même, en plus de définir les différentes expressions (élevé, modéré...), pourrait établir en annexe une série d'activités sous différentes catégories. Ce pourrait être l'occasion de régler le cas de certaines situations inutilement litigieuses, par exemple :

6.1 Le cas du concassage sur place

L'APCHQ estime que l'une des activités à inscrire définitivement sur une liste à risque négligeable est le concassage de pierre sur les chantiers. Cela s'effectue dans le cadre de l'aménagement de terrains. On cherche parfois à disposer de l'excédent, s'il y en a, à proximité sur un autre projet nécessitant ce type de matériel. Tout ceci prend son sens, particulièrement pour l'environnement, en évitant de déplacer du matériel de déblai pour ensuite rapporter des agrégats qui pourraient être produits sur place. Autrement dit, en plus de réduire les impacts environnementaux indésirables liés au transport, le concassage sur place permet de valoriser du matériel déjà dynamité plutôt que de le traiter comme un débris. Ordinairement, un permis municipal de remblais/délais suffit à encadrer l'activité.

Toutefois, on nous rapporte (en Estrie pour l'instant) que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) commence à exiger des autorisations pour de telles activités. On ne parle pas d'une minière, ni d'une carrière, exploitant pendant des générations et transformant le paysage d'une région. Pourtant, il semble bien que ce soit pour cette dernière raison que l'on veuille que les entreprises réclament une autorisation du MDDELCC. On parle pourtant de concassage de roc excédentaire sur un chantier

isolé de relativement courte durée et généralement déjà autorisé en vertu de l'actuel article 32 de La loi sur l'environnement, mais on ne semble plus vouloir faire les distinctions qui s'imposent.

Si l'on ne parvient pas à inscrire le concassage sur place parmi les activités à risque négligeable, il y a lieu de craindre que la réforme livre difficilement ses promesses de diminution (-30 %) du nombre de dossiers traités.

RECOMMANDATION NO 5

Pour mettre un terme à une situation ambiguë et litigieuse, l'APCHQ recommande d'inscrire le concassage sur place parmi les activités à risque négligeable et d'en faire une norme opérationnelle dès maintenant. Il est entendu par ailleurs que des consultations seront menées pour élargir la liste en conformité avec l'objectif de simplification.

6.2 Le réaménagement et/ou la relocalisation de cours d'eau intermittents reconnus ou pas aux schémas d'aménagement

Dans de trop nombreux dossiers, on débat à l'heure actuelle du sort de tels cours d'eau alors que des solutions techniques et bien maîtrisées de réaménagement et / ou de relocalisation existent. Il s'agit de dossiers qui devraient être reconnus parmi les situations à faible risque, et à assujettir au dépôt d'une déclaration de conformité.

RECOMMANDATION NO 6

Puisque la prévisibilité est mieux assurée par une reconnaissance de certaines activités dans la loi, il y aurait lieu de reconnaître le réaménagement et / ou la relocalisation de cours d'eau intermittents parmi les activités à faible risque et de tenter d'inscrire à cette même liste le plus d'éléments possible. Le règlement devrait servir à inclure des activités dont le statut pourrait changer ou encore à compléter la loi, lorsqu'imprécise ou devant une problématique imprévue.

7- Accroître l'information

Il s'agit de la quatrième orientation du Livre vert. Nous souhaitons également une plus large diffusion et un accès plus facile à l'information disponible, ceci afin de faciliter l'élaboration de nouveaux dossiers.

Nous sommes toutefois soucieux de protéger l'aspect commercial et stratégique des développements et estimons qu'il faut agir avec prudence, notamment en sollicitant l'approbation des demandeurs initiaux.

RECOMMANDATION No 7

Favoriser la diffusion de l'information, notamment par un registre des autorisations accordées. Ceci doit toutefois se faire en prenant soin d'obtenir les autorisations nécessaires auprès des requérants et, si nécessaire, en spécifiant les informations stratégiques et commerciales disponibles via la loi d'accès à l'information.

Il est à noter que ceci peut être réalisé à court terme, de même que d'autres interventions que nous mettrons en évidence à la fin.

8- Simplification des autorisations et du processus

Selon cette orientation (la cinquième), il est prévu de regrouper autant que possible les diverses autorisations qu'un demandeur pourrait réclamer sous une seule procédure.

Ce résultat est souhaitable. Nous avons récemment fait des recommandations en ce sens devant le Comité conseil sur l'allègement réglementaire et administratif⁴. Toutefois, le point le plus intéressant pour nous concerne le processus, pas seulement en cas de sinistre ou d'activité à faible risque, mais à l'égard des projets usuellement traités dans notre domaine.

Nous avons suggéré récemment de suivre la démarche suivante :

- 1- Dépôt du formulaire de demande
- 2- **Rencontre avec l'analyste du ministère attitré au dossier, incluant la visite initiale au terrain**
- 3- **Identification des documents/renseignements à fournir**
 - a. **Recherche d'accords de principe à certaines étapes : acceptation de la caractérisation, de la séquence d'atténuation, principes de compensation**
- 4- Fourniture des documents et renseignements
 - a. Avec un processus efficace de **réponses aux questions**
- 5- Obtention du certificat d'autorisation (CA) à la suite de l'étude du dossier

⁴ Nous joignons en annexe nos recommandations à la commission sur l'allègement réglementaire.

L'utilisation des caractères gras est voulue, car la rencontre avec l'analyste et sa collaboration à l'identification des documents ou renseignements les plus utiles sont parmi les éléments susceptibles, à notre avis, de favoriser un traitement plus rapide des dossiers.

La mise en commun des énergies des différents spécialistes au dossier vise à éviter les malentendus et à convenir rapidement des véritables enjeux. Elle ne change rien aux exigences et suppose la compétence et l'intégrité de toutes les parties.

C'est pourquoi nous souhaitons que les rencontres puissent inclure des visites au terrain, le plus souvent possible, pour véritablement apprécier conjointement les situations.

De façon schématique, dans le tableau suivant, nous présentons aussi à nouveau certains outils requis pour améliorer et même optimiser le processus d'autorisation.

Segments d'activité	Outils requis					Processus requis
	Cartographie provinciale des milieux d'intérêt 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'intérêt 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	●		●	●	●	●

Nous avons déjà eu l'occasion de commenter ce schéma et sommes disposés à y revenir au besoin. Nous invitons le ministère à en prendre connaissance à nouveau et de le considérer dans sa réflexion.

9- Encadrement des conditions imposées par le ministre

Sous l'angle de la clarté et de prévisibilité, cette orientation est souhaitable. Par contre, outre l'octroi d'un pouvoir, il faut chercher à définir de manière assez spécifique ces conditions pour qu'elles soient connues de tous d'avance, qu'il s'agisse de garanties financières ou de mesures compensatoires.

La limite de cet exercice est évidemment le réalisme des conditions quant aux exigences économiques des projets. Il serait alors mal avisé de définir d'entrée de jeu des conditions trop onéreuses.

Nous souhaitons aviser que dans notre secteur les garanties financières à long terme soulèvent des enjeux tant financiers que pratiques. Pour la construction neuve, l'idéal est de convenir des conditions réalistes et applicables au moment des travaux, et d'éviter de faire porter une responsabilité à long terme alors que nous ne sommes plus en contrôle de la situation et que les capitaux sont requis pour réaliser d'autres projets. Le constructeur d'immeubles n'est pas dans la

même situation qu'une minière, par exemple, qui continue d'exploiter son site durant l'ensemble de son cycle de vie.

10- Allègement du processus pour les municipalités

L'APCHQ comprend la volonté gouvernementale d'établir un partenariat significatif avec les municipalités. Cela se traduit dans le cadre du Livre vert par la suggestion d'établir un processus d'autorisation différent ou allégé pour les villes.

Il nous semble difficile d'envisager un régime à deux vitesses pour un même projet, simplement en vertu du demandeur. Devant l'ENVIRONNEMENT, ne devrait-il pas y avoir des exigences similaires? Cette suggestion se bute à notre avis à une question de principe, car on ne saurait moins bien protéger l'environnement selon celui qui entend le perturber.

Par contre, pour tous les acteurs ayant des projets dans des territoires pourvus de manière relativement abondante en milieux humides, un processus allégé devrait avoir sa place. Les enjeux ne sont pas les mêmes en cette circonstance.

RECOMMANDATION NO 8

Évaluer les allègements possibles du processus en fonction des caractéristiques environnementales du site concerné et non des demandeurs.

11- Les initiatives locales

L'APCHQ salue la volonté de développement qui se manifeste dans plusieurs villes et régions. Nous constatons par ailleurs le souci des autorités locales pour un développement durable, respectueux de l'environnement.

Cela amène certaines villes à adopter une réglementation plus ou moins exhaustive pour autoriser la construction en présence de milieux humides⁵. Or, faute de balises provinciales adéquates, on observe l'apparition de normes variables, ce qui tend à créer un climat d'incertitude encore plus grand sans nécessairement rendre un service démontré à l'environnement.

Alors que l'on va consacrer deux années au moins à l'élaboration d'un nouveau régime, l'APCHQ s'inquiète de la prolifération des « régimes maison ». Comment le gouvernement qui se veut

⁵ Les villes de Sherbrooke et de Gatineau ont récemment proposé des projets réglementaires édictant des conditions pour autoriser ou non des projets en présence de milieux humides et pour prévoir des compensations. Le projet original de Gatineau comportait même, en sus, une compensation monétaire de 10 \$ de m² de milieu humide affecté.

respectueux du pouvoir municipal pourra-t-il « défaire » les microrégimes locaux de protection de l'environnement, incluant les régimes de compensation qui auront été élaborés durant les prochaines années? À quoi servira un cadre provincial s'il peut être contourné et réinventé au goût de chacun? Dans ce débat, il faut tenir compte de la notion environnementale de "bassin versant", qui va au-delà des simples limites des municipalités!

Par exemple, si un processus ne conduit pas à une compensation au niveau provincial, pourquoi devrait-il y en avoir une au niveau local? Si une compensation peut s'opérer sur une base de bassin versant au niveau provincial, pourquoi se limiter ou forcer une compensation dans une même ville ou un même arrondissement? Puisque l'environnement ne considère pas les territoires administratifs locaux (notamment l'écoulement des eaux), ne faut-il pas circonscrire le champ d'intervention de municipalités pour éviter une surenchère?

À notre avis, ces questions méritent des réponses urgentes et des moyens doivent être pris à court terme pour éviter des imbroglios. Une forme de moratoire s'impose sur l'élaboration de microrégimes locaux de protection de l'environnement.

RECOMMANDATION No 9

Jusqu'à l'adoption du nouveau cadre provincial, le MDDELCC, de concert avec le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), devrait imposer un moratoire sur le développement de normes et de règlements locaux visant à donner un cadre d'autorisation particulier en présence de milieux humides ou hydriques.

RECOMMANDATION No 10

Il faut clarifier en quelles circonstances particulières et pour quels objets précis une municipalité pourrait ajouter ou soustraire aux exigences provinciales. Ces circonstances devraient être assez exceptionnelles, par exemple en cas d'exploitation de ressources naturelles à grande échelle.

12- Les responsabilités du ministère et des initiateurs

En ce qui concerne les responsabilités du ministère et des initiateurs de projets (sixième orientation), nous remarquons avec satisfaction que le ministère entend mieux accompagner les initiateurs de projets, notamment par la tenue de rencontres de démarrage.

Comme souligné précédemment, de telles initiatives seraient grandement appréciées et probablement l'un des principaux facteurs de succès de la réforme. La collaboration entre les intervenants semble de moins en moins évidente selon ce qui nous est rapporté. Il s'agit d'ailleurs d'un sujet sur lequel le ministère peut agir sans délai.

RECOMMANDATION NO 11

Favoriser immédiatement un meilleur accompagnement des demandeurs, notamment par des rencontres de démarrage et de travail sur le terrain.

13- Autres améliorations requises à court terme :

La recommandation précédente met en lumière qu'il faut se préoccuper du quotidien et de l'intervalle qui nous sépare encore de la réforme définitive. De quelle manière entend-on fonctionner d'ici là pour améliorer la situation afin d'éviter de créer de nouveaux problèmes?

La reconnaissance de l'expertise, la certification ou la préqualification des professionnels impliqués dans le processus (notamment chez les consultants, les municipalités et les directions régionales du ministère) peut certainement être améliorée à court terme dans le but d'accepter l'information transmise par les demandeurs. On ne remet pas en question un rapport d'expertise qui établit la nature et l'ampleur d'une contamination. Il devrait en être de même lorsqu'il s'agit de constater la présence et de caractériser un milieu humide ou hydrique.

Il en est de même pour ce qui est de la méthode de caractérisation des milieux humides. Il y a suffisamment d'expertise dans l'industrie et au ministère pour en arriver à une méthode normée. Nous avons évoqué plus tôt le recours aux valeurs écologiques pour la caractérisation, ce qui peut maintenant se faire sans grande controverse.

RECOMMANDATION NO 12

Améliorer immédiatement les mécanismes de reconnaissance de l'expertise.

Instaurer des comités sectoriels statutaires pour travailler à l'amélioration de l'encadrement administratif : émission d'avis préalables, modes de communications avec les fonctionnaires, etc.

Développer une méthode normée pour la caractérisation des milieux humides et des cours d'eau intermittents.

14- La tarification

Comme indiqué dans le livre, la tarification vise à recouvrer, en tout ou en partie, les coûts d'analyse des demandes d'autorisation.

Il y a évidemment une condition objective à l'application de ce principe, soit l'efficacité et l'efficience du processus d'autorisation.

À notre connaissance, le ministère ne publie pas de statistiques quant aux délais de traitement des dossiers ou au niveau de service en général. Nous non plus. Par contre, des sondages de satisfaction, réalisé par Sondage Ad-hoc Recherche, nous ont révélé que le niveau de service du MDDELCC était insatisfaisant dans un pourcentage élevé.

On nous relate de plusieurs sources que les délais s'allongent et deviennent en soi un enjeu. Le temps écoulé au traitement d'un dossier serait donc de plus en plus onéreux (il aurait doublé en quelques années) ce qui pourrait être un signe d'inefficacité ou d'inefficience, le tout déjà aux frais de l'industrie.

Le Livre vert avance que de façon globale, en ce moment, le ministère parviendrait à récupérer 45 % des coûts. Évidemment, s'il traite deux fois plus lentement le même nombre de dossiers, il y a une perte, mais il reste à savoir si elle doit être financée par les demandeurs sans remise en question du fonctionnement. Poser la question, c'est y répondre, pour une question de légitimité de la tarification.

Alors avant de facturer, et possiblement de facturer de plus en plus, pour un service qui s'éternise et se dégrade, il y a lieu de mettre en place le processus le plus efficace et efficient possible.

RECOMMANDATION NO 13

Pour l'instant, avant d'appliquer une tarification additionnelle à notre domaine d'activité, le ministère devrait se doter d'outils de mesure des délais et de cibles de réduction qui, une fois atteintes, pourraient justifier l'introduction d'une tarification. De façon concrète, il faudrait ramener les délais à ce qu'ils étaient il y a cinq ou sept ans, et possiblement faire mieux, pour établir une base réaliste, acceptable et légitime de tarification.

Conclusion

Le dépôt du Livre vert constitue une étape importante d'une démarche sérieuse que nous tenons à nouveau à saluer.

Les attentes sont élevées, d'autant plus que les efforts précédents d'amélioration n'ont pas porté leurs fruits et que nous avons assisté à une dégradation de la situation au cours des dernières années.

Nos propos visaient essentiellement à attirer l'attention sur des éléments concrets qui devraient contribuer à atteindre les objectifs de clarté, de prévisibilité et de simplification du processus. Nous avons aussi souligné, dans le présent mémoire, qu'il faut agir immédiatement et non s'en remettre à l'adoption d'une nouvelle loi et d'éventuels règlements pour améliorer la situation. Six priorités d'intervention à court terme ont été mentionnées :

- identification rapide d'activités à risque négligeable pour un allègement administratif immédiat;
- reconnaissance des experts;
- rencontres sur le terrain;
- méthodes normées de caractérisation;
- constitution d'un registre public des décisions;
- empêcher la prolifération des microrégimes municipaux de protection des milieux humides.

Annexe 1

Recommandation allègement réglementaire – mars 2015

COMITÉ CONSEIL SUR L'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE ET ADMINISTRATIF

Consultation des associations d'affaires

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

Document annexe : Sujet 3 : Environnement - Loi sur la qualité de l'environnement et pouvoirs municipaux

Certificats d'autorisation délivrés en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement : Demandes de renseignements relatives à des projets résidentiels.

Loi sur la Qualité de l'environnement

La Pièce 1 reproduit certains passages de la Loi sur la Qualité de l'environnement du Québec (LQE). En particulier, ce document identifie en surbrillance le 3^e paragraphe de l'article 22 de la LQE précisant le contenu d'une demande de certificat d'autorisation;

La demande d'autorisation doit inclure les plans et devis de construction ou du projet d'utilisation du procédé industriel ou d'exploitation de l'industrie ou d'augmentation de la production et doit contenir une description de la chose ou de l'activité visée, indiquer sa localisation précise et comprendre une évaluation détaillée conformément aux règlements du gouvernement, de la quantité ou de la concentration prévue de contaminants à être émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement par l'effet de l'activité projetée.

Le ministre peut également exiger du requérant tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire dont il estime avoir besoin pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité, sauf si le projet a déjà fait l'objet d'un certificat d'autorisation délivré en vertu des articles 31.5, 31.6, 154 ou 189, d'une autorisation délivrée en vertu des articles 167 ou 203 ou d'une attestation de non-assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen délivrée en vertu des articles 154 ou 189.

Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement

La pièce 2 reproduit certains passages du Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement. Les articles 7 et 8 de ce règlement précisent le contenu d'une demande de certificat en vertu de l'article 22 de la LQE;

DEMANDE DE CERTIFICAT D'AUTORISATION

7. Toute demande de certificat d'autorisation doit être adressée par écrit au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et, outre les prescriptions de l'article 22 de la Loi et de toute disposition d'un autre règlement pris en vertu de la Loi, comporter les renseignements et documents suivants :

1. s'il s'agit d'une personne physique, ses nom, adresse et numéro de téléphone;
2. s'il s'agit d'une personne morale, d'une société ou d'une association, son nom, l'adresse de son siège, la qualité du signataire de la demande ainsi qu'une copie certifiée d'un document émanant du conseil d'administration ou de ses associés ou de ses membres, qui autorise le signataire de la demande à la présenter au ministre;
3. le numéro matricule du fichier central des entreprises assigné à l'entreprise du demandeur par le registraire des entreprises;
4. s'il s'agit d'une municipalité, une copie certifiée d'une résolution du conseil qui autorise le signataire de la demande à la présenter au ministre;
5. la désignation cadastrale des lots sur lesquels sera réalisé le projet;
6. une description des caractéristiques techniques du projet;
7. un plan des lieux où le projet doit être réalisé, indiquant notamment le zonage du territoire visé;
8. une description de la nature et du volume des contaminants susceptibles d'être émis, rejetés, dégagés ou déposés ainsi que leurs points d'émission, de rejet, de dégagement ou de dépôt dans l'environnement;
9. dans le cas d'une mine à ciel ouvert, un plan de réaménagement du terrain indiquant :
 - a) la superficie du sol susceptible d'être endommagée ou détruite;
 - b) la nature du sol et de la végétation existante;

- c) les étapes d'endommagement ou de destruction du sol et de la végétation, avec une estimation du nombre d'années;
d) les conditions et les étapes de réalisation des travaux de restauration

Demande d'autorisation et de certificat d'autorisation

La pièce 3 présente le formulaire intitulé : « Demande d'autorisation et de certificat d'autorisation » en vertu de l'article 22 ». Il importe de noter que l'information demandée dans ce formulaire ne trouve pas généralement de fondement ni dans la LQE, ni dans le Règlement relatif à l'application de la LQE, ou encore l'information recueillie n'est pas prise en compte dans l'analyse des dossiers, donc demandée inutilement mais coûteuse à produire (rapport d'expert de consultants). En particulier nous relevons les points suivants :

Élément d'information demandé dans le formulaire	Commentaires
<i>Point 1.4 : Nom et coordonnées du représentant mandaté par le requérant</i>	Le ministère ne contacte pas le mandataire désigné par le demandeur. Dans la pratique, les documents, incluant le certificat d'autorisation (CA), sont expédiés au promoteur, malgré l'information indiquée au point 4; ce qui complique notamment le suivi du projet.
<i>Point 2.3 Nature des activités projetées b) Méthode de travail détaillée</i>	Demande d'information injustifiée qui ne correspond pas à la réalité du secteur de la construction résidentielle. L'entrepreneur est le seul à sélectionner les méthodes relatives à la construction et l'exécution des travaux et l'entrepreneur prend une décision généralement une fois que le Certificat d'autorisation a été délivré en vertu de l'article 22 de la LQE.
<i>Point 2.4 : Calendrier de réalisation Présenter le calendrier de réalisation (date de début des travaux, période prévue pour chacune des étapes du projet et, pour chacune, la durée estimée).</i>	Information est rarement discutée ou prise en compte dans le processus d'examen menant à l'obtention d'un Certificat d'autorisation. De plus, cette demande d'information ne trouve pas de fondement dans la LQE ou le Règlement d'application de la LQE.
<i>Point 3.1 Utilisation actuelle du milieu environnant Indiquer la présence d'habitations, de prise d'eau, de route, de parc, d'un équipement récréatif ou touristique, d'une aire de conservation, de même que la référence au Plan directeur de l'eau si disponible, etc. Point 3.2 Description des milieux naturels ou du site visé par les activités Fournir un plan identifiant et localisant les milieux naturels ou des sites qui seront affectés par les activités Caractériser les milieux naturels.</i>	Demande d'information injustifiée qui ne correspond pas à la réalité du secteur de la construction résidentielle. Cette demande d'information est trop générale pour être décrite concrètement. Un professionnel peut généralement expliquer par une carte le contenu de ces deux points, en fonction des enjeux environnementaux réels. Généralement le développement résidentiel prend place en milieu urbain ou périurbain, dans une zone bien circonscrite et sur des terrains généralement sans impact sur les milieux naturels concernés. Les impacts, le cas échéants, sont locaux, ponctuels et de courte durée.
<i>Point 4 : Description des impacts, des activités projetées sur la faune, son habitat et l'environnement</i>	Il s'agit d'une demande d'information injustifiée qui ne correspond pas à la réalité du secteur de la construction résidentielle. Dans la pratique, il est très rare que ces sujets sont pris en considération dans le processus d'examen d'une demande de Certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la LQE.
<i>Point 5 : Aspects économiques 5.1 Décrire la nature et le montant de l'investissement projeté. 5.2 Pour la réalisation de votre projet, indiquer si vous avez reçu ou si vous espérez recevoir de l'aide financière d'un organisme gouvernemental? idem.</i>	Dans la pratique il est généralement observé que les analyses des aspects économiques des projets ne sont pas prises en considération dans le processus d'examen d'une demande de Certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la LQE (pour le secteur résidentiel). De plus, cette demande d'information ne trouve pas de fondement dans la LQE ou le Règlement d'application de la LQE.
<i>Point 6 Autres attestations, permis ou</i>	Cette exigence entraîne des délais et place le demandeur dans

<p><i>autorisations</i></p> <p>Voir l'encadré ci-dessous.</p>	<p>une position difficile. Si cette autorisation est nécessaire, le Ministère de l'Environnement demande au promoteur de fournir l'autorisation de la CPTAQ avant d'émettre leur Certificat d'autorisation; et la CPTAQ demande d'avoir le Certificat d'autorisation délivré par le Ministère de l'Environnement avant d'émettre leur autorisation – on tourne en rond plusieurs semaines.</p> <p>Sauf pour les autorisations délivrées par les MRC et les Municipalités, les autorisations émanant du CPTAQ ou du Centre d'expertise hydrique du Québec sont des demandes d'autorisant qui ne trouvent pas de fondement dans la LQE ou le Règlement d'application de la LQE.</p>
---	---

6. Autres attestations, permis ou autorisations

<p><i>Pour l'activité faisant l'objet d'une demande d'autorisation, détenez-vous les attestations, permis et autorisations des organismes suivants? Fournir, le cas échéant, une copie de ces attestations, permis et autorisations avec votre demande. De plus, assurez-vous d'obtenir tous autres attestations, permis et autorisations requis en vertu d'autres lois et règlements en vigueur.</i></p>				
	Requis	Obtenus	À venir	Non requis
Municipalité régionale de comté (MRC)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Municipalité concernée	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Commission de protection du territoire agricole du Québec	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Centre d'expertise hydrique du Québec	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres (précisez) : _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annexe 2 : Liste des recommandations

- 1 Intégrer dans la loi un maximum d'éléments afin d'accroître la prévisibilité et de limiter la possibilité d'arbitraire : définition des catégories de risque, des milieux humides et hydriques, séquence d'atténuation allant jusqu'aux compensations, cadre de reconnaissance de l'expertise.
- 2 Un milieu humide désigne un terrain exploité ou non, inondé d'eau douce, saumâtre ou salée, de façon permanente ou temporaire ou ayant un sol saturé en eaux de façon temporaire ou permanente. La végétation, quand elle y existe, est dominée par une végétation hygrophile, ou du moins tolérant des inondations périodiques. Ce terme de milieu humide désigne un marais, un marécage, une tourbière, un étang et une eau peu profonde. Un milieu humide possède donc la propriété de rétention d'eau et possède les trois composantes de la valeur écologique, incluant les services écosystémiques. Les terrains agricoles non exploités depuis moins de 11 ans ne sont pas un milieu humide.
- 3 Un milieu hydrique se définit comme étant la zone littorale (de la ligne des hautes eaux vers le centre du plan d'eau) d'un lac, d'un cours d'eau et sa rive, ses plaines inondables, ainsi que l'entièreté des milieux humides riverains. Un milieu hydrique peut être d'origine naturelle ou artificielle. Un milieu humide riverain est un milieu hydrique parce qu'il existe et est alimenté par le lac, le cours d'eau. Un cours d'eau est défini par la présence d'un lit, dans lequel on observe du transport de sédiments qui forme des composants topographiques visibles et sculptées dans le sol.
- 4 Intégrer dans la législation les critères permettant d'encadrer la séquence d'atténuation ou d'éviter d'y avoir recours. Des paramètres pour les compensations devraient également être spécifiés, pour une application aussi large que possible et opérationnelle.
- 5 Pour mettre un terme à une situation ambiguë et litigieuse, l'APCHQ recommande d'inscrire le concassage sur place parmi les activités à risque négligeable et d'en faire une norme opérationnelle dès maintenant. Il est entendu par ailleurs que des consultations seront menées pour élargir la liste en conformité avec l'objectif de simplification.
- 6 Puisque la prévisibilité est mieux assurée par une reconnaissance de certaines activités dans la loi, il y aurait lieu de reconnaître le réaménagement et / ou la relocalisation de cours d'eau intermittents parmi les activités à faible risque et de tenter d'inscrire à cette même liste le plus d'éléments possible. Le règlement devrait servir à inclure des activités dont le statut pourrait

changer ou encore à compléter la loi, lorsqu'imprécise ou devant une problématique imprévue.

- 7 Favoriser la diffusion de l'information, notamment par un registre des autorisations accordées. Ceci doit toutefois se faire en prenant soin d'obtenir les autorisations nécessaires auprès des requérants et, si nécessaire, en spécifiant les informations stratégiques et commerciales disponibles via la loi d'accès à l'information.
- 8 Évaluer les allègements possibles du processus en fonction des caractéristiques environnementales du site concerné et non des demandeurs.
- 9 Jusqu'à l'adoption du nouveau cadre provincial, le MDDELCC, de concert avec le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), devrait imposer un moratoire sur le développement de normes et de règlements locaux visant à donner un cadre d'autorisation particulier en présence de milieux humides ou hydriques.
- 10 Il faut clarifier en quelles circonstances particulières et pour quels objets précis une municipalité pourrait ajouter ou soustraire aux exigences provinciales. Ces circonstances devraient être assez exceptionnelles, par exemple en cas d'exploitation de ressources naturelles à grande échelle.
- 11 Favoriser immédiatement un meilleur accompagnement des demandeurs, notamment par des rencontres de démarrage et de travail sur le terrain.
- 12 Améliorer immédiatement les mécanismes de reconnaissance de l'expertise.

Instaurer des comités sectoriels statutaires pour travailler à l'amélioration de l'encadrement administratif : émission d'avis préalables, modes de communications avec les fonctionnaires, etc.

Développer une méthode normée pour la caractérisation des milieux humides et des cours d'eau intermittents.
- 13 Pour l'instant, avant d'appliquer une tarification additionnelle à notre domaine d'activité, le ministère devrait se doter d'outils de mesure des délais et de cibles de réduction qui, une fois atteintes, pourraient justifier l'introduction d'une tarification. De façon concrète, il faudrait ramener les délais à ce qu'ils étaient il y a cinq ou sept ans, et possiblement faire mieux, pour établir une base réaliste, acceptable et légitime de tarification.