

RECOMMANDATIONS DE L'ASSOCIATION DE LA
CONSTRUCTION DU QUÉBEC
PROJET DE RÈGLEMENT SUR LA COMPENSATION
POUR L'ATTEINTE AUX MILIEUX HUMIDES ET
HYDRIQUES

Juillet 2018



RECOMMANDATIONS DE L'ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC

Projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hybrides

Association de la construction du Québec
9200, boulevard Métropolitain Est
Montréal (Québec) H1K 4L2

Juillet 2018

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	3
I – MISE EN CONTEXTE.....	4
II – COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	5
III – Superficie minimale pour la compensation	6
IV – MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES D'ORIGINE ANTHROPIQUE EN CONTRAVENTION AVEC LES DISPOSITIONS DU CODE CIVIL	7
VI- RESTREINDRE LE CARACTÈRE ARBITRAIRE DE LA COMPENSATION : ARBITRAGE RÉCLAMÉ	10
VII- REMPLACEMENT DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE.....	12
VIII- Consultation et respect des AUTORISATIONS EXISTANTES	14
IX- DÉLAI D'ANALYSE DES DEMANDES DE CERTIFICATS D'AUTORISATION.....	16
X- CONCLUSION	17
XI- Synthèse des recommandations.....	18

PRÉAMBULE

Principal groupe de promotion et de défense des intérêts des entrepreneurs de l'industrie québécoise de la construction, l'Association de la construction du Québec (ACQ) s'est imposée au fil des ans comme le plus important regroupement multisectoriel à adhésion volontaire de cette industrie.

Elle offre depuis plus de 70 ans des produits et services répondant aux besoins des entrepreneurs généraux et spécialisés, des professionnels et des fournisseurs (secteurs institutionnel-commercial, industriel et résidentiel) bien connus dans leur région respective et qui ont la confiance de leurs clients.

Unique agent patronal de négociation pour tous les employeurs des secteurs institutionnel-commercial et industriel, l'ACQ représente à ce titre quelque 17 719 entreprises qui génèrent plus de 62 % des heures totales travaillées et déclarées dans l'industrie.

Non seulement l'ACQ joue un rôle actif et crédible dans les prises de décisions concernant l'industrie dans son ensemble, mais elle offre à ses membres une multitude d'outils et de services, grâce à un important réseau de 10 associations régionales implantées dans 16 villes du Québec.

De mai 2012 à novembre 2014, l'ACQ a contribué à titre d'intervenante à l'ensemble des travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC).

Dès 2008, la direction générale a mis en place un Comité vert afin d'instaurer un programme de saines pratiques de gestion environnementale pour faire une ACQ verte à court, moyen et long terme. Depuis ce temps, l'ACQ a adopté une Charte du développement durable, organise ses congrès selon la norme BNQ des événements écoresponsables et a construit son siège social avec la certification LEED. La Charte de développement durable de l'ACQ témoigne de son engagement à tenir compte, dans ses activités, des principes de respect à long terme des environnements physique, social et économique ainsi que de sa volonté de saine gouvernance. Elle est l'expression d'une démarche volontaire de progrès qui va au-delà des exigences légales.

I – MISE EN CONTEXTE

Les membres de l'Association de la construction du Québec, et plus particulièrement ceux du secteur de la construction résidentielle, ont à cœur la conservation des milieux humides et hydriques sur le territoire québécois. Ils sont engagés depuis de nombreuses années à cet égard et collaborent activement avec les autorités municipales et le gouvernement du Québec à la protection active des éléments du milieu naturel. Non seulement nos membres respectent-ils les règles fixées par le cadre légal et réglementaire en vigueur, mais dans bien des cas, ils les dépassent.

Les membres de l'ACQ utilisent l'ensemble des outils mis à leur disposition pour contribuer à la protection des fonctions écologiques et ont développé une expertise dans la compensation de milieux humides, formule qui jusqu'à récemment faisait loi au Québec. Les municipalités et les organismes gouvernementaux confient aux membres de notre association la réalisation de travaux d'infrastructures divers pour leur expertise, leur compétence, leur efficience tant dans la livraison des travaux que dans le respect des coûts et des échéanciers. Il nous apparaît essentiel que la Loi et ses règlements d'application reconnaissent cet état de fait.

L'Association suit avec attention l'évolution de cet important dossier législatif. L'Association de la construction du Québec souscrit pleinement aux objectifs environnementaux visés par la *Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques*. Elle reconnaît à cet effet que la mise en place d'un cadre légal et réglementaire spécifique, assurant la protection des milieux humides face aux pressions des activités de développement, est devenue un impératif incontournable.

Ceci dit, l'ACQ considère que les nouvelles règles et les moyens mis en place pour y arriver doivent être équitables, applicables et correctement encadrés. L'industrie de la construction répond à un besoin fondamental des citoyens qui est de se loger convenablement et à bon coût. Pour ce faire, la réglementation doit permettre de maintenir un environnement d'affaires favorable à l'utilisation optimale des ressources, à l'investissement, à l'innovation et à la compétitivité des entreprises.

C'est donc dans l'optique de la protection des fonctions écologiques des milieux dans lesquels nous œuvrons, de la valorisation de l'expertise de nos membres et du maintien d'un environnement d'affaires optimal que nous formulons nos recommandations relatives au présent projet de règlement.

II – COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Souscrivant à l'esprit de la Loi, l'Association de la construction du Québec salue les améliorations qui ont été apportées dans le projet de règlement, comparativement aux mesures transitoires actuellement en vigueur. L'ACQ demeure toutefois insatisfaite à plusieurs égards de l'interprétation de la *Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques* (LCMHH) et de l'application qui en est proposée dans le projet de règlement.

L'ACQ, pourtant le principal partenaire patronal du Gouvernement dans le domaine de la construction, déplore le fait qu'elle n'a pas été impliquée dans le cadre du processus d'élaboration du projet de règlement. Nous considérons qu'il s'agit d'une entorse au principe de justice procédurale par le MDDELCC et nous souhaitons être impliqués de façon effective dans la mise en œuvre du cadre réglementaire. Une concertation s'impose dans le suivi de la mise en œuvre, afin d'éviter qu'une telle entorse aux principes d'équité des politiques publiques ne se reproduise. Afin d'assurer l'absence de biais systémique dans la réglementation, de maintenir la neutralité et l'objectivité de son application, une pluralité de points de vue doit être entendue. Ceci est particulièrement critique lorsqu'il s'agit de l'application sur le terrain de dispositions réglementaires fixées dans un tout nouveau cadre législatif, mis en place dans le cadre d'une vaste réforme de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de son régime d'autorisation environnementale.

Le projet de règlement ne respecte pas non plus le principe de justice interactionnelle, en ce que s'il était adopté dans sa formule actuelle, son application mettrait les entreprises du domaine de la construction dans une situation de grande imprévisibilité, les soumettant à un traitement arbitraire dans l'établissement de la valeur de la compensation financière. Nous démontrerons plus loin comment la détermination de la valeur des facteurs « I_{F INI} » et « NI » place les promoteurs devant une situation d'injustice, car elle laisse place à un large spectre d'interprétations qui résulte en un très large éventail de compensations financières.

Enfin, l'ACQ déplore que l'industrie de la construction soit maintenue dans l'incertitude quant au respect des autorisations existantes et en ce qui concerne les délais d'approbation des projets.

III – SUPERFICIE MINIMALE POUR LA COMPENSATION

Nous sommes d'avis que la superficie de 30 m² ou moins d'un milieu humide (article 4, premier alinéa) est trop faible pour qu'il soit soustrait à l'obligation de compenser. Jusqu'à maintenant, le seuil minimal adopté par le MDDELCC, et confirmé dans la note d'instruction utilisée pour assister les analystes des directions régionales du Ministère dans le traitement des demandes d'autorisation¹, est de 300 m². La superficie d'un milieu humide étant un indicateur de sa capacité à accomplir ses trois fonctions, hydrologique, biogéochimique et d'habitat pour la flore et la faune, on doit s'assurer de retenir un seuil minimum significatif à cet égard.

L'examen des programmes existants dans les législations de provinces canadiennes et de certains États américains démontre qu'un seuil minimal significativement plus élevé est généralement utilisé. Par exemple, l'État du New Hampshire utilise un seuil de 10 000 pi² (929 m²) dans le cadre de son programme de compensation financière². Bien que Canards Illimités indique notamment qu'en termes de fonctionnalité, un milieu humide aménagé devrait avoir une superficie minimale de 0,5 hectare (5 000 m²), la méthodologie utilisée par l'organisme pour la cartographie des milieux humides reconnaît des milieux humides d'une superficie minimale de 0,3 ha, diminuant jusqu'à 0,1 ha (1000 m²) dans le cas d'un complexe de milieux humides interreliés³.

Compte tenu de l'objectif gouvernemental dit de « zéro perte nette », l'ACQ constate que le Gouvernement du Québec fixe la superficie d'application de la compensation en deçà des critères établis sur une base scientifique et au-delà des objectifs fixés par les législations voisines. Le seuil de 30 m² apparaît tout de même extrêmement bas et nous proposons plutôt de maintenir le seuil de référence appliqué jusqu'à maintenant de 300 m², sujet à ce que cette donnée fasse l'objet d'un suivi et d'une révision périodique dans le cadre de la mise en œuvre du programme.

L'ACQ propose que la superficie de 30 m² ou moins d'un milieu humide (article 4, premier alinéa) soit ramenée au seuil de 300 m².

¹ MDDELCC, Position relative aux petits milieux humides d'origine anthropique. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/publications/note-instructions/11-05.htm>

² Voir la fiche d'information <https://www.des.nh.gov/organization/commissioner/pip/factsheets/wet/documents/wb-17.pdf>

³ Canards Illimités Canada et MDDEFP, Cartographie détaillée des milieux humides pour les secteurs habités de la Ville de Shawinigan. Rapport technique, septembre 2013, 46 pages.

IV – MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES D'ORIGINE ANTHROPIQUE EN CONTRAVENTION AVEC LES DISPOSITIONS DU CODE CIVIL

L'ACQ déplore que, en dépit de l'engagement ministériel pris lors de l'étude détaillée du projet de loi no 132, la réglementation d'application ne permette pas de mieux cerner la définition très large qui est établie dans la Loi.

Si on peut saluer le fait que la Loi apporte une reconnaissance aux milieux humides et hydriques d'origine anthropique, il faut reconnaître que certains de ces milieux ont été créés en contravention des dispositions du Code civil. À la lumière de la définition telle qu'adoptée, les milieux humides découlant de pratiques illégales seront sujets à la conservation, ce qui causera d'importantes réclamations financières et ce, sans gain environnemental significatif.

En effet, une proportion importante des milieux humides anthropiques présents actuellement sur le territoire québécois ont malheureusement été créés par négligence, notamment en contravention des obligations édictées à l'article 979 du Code civil du Québec. Cet article de loi assujettit les fonds de terrain de niveau inférieur à recevoir l'eau qui découle naturellement des fonds de terrain de niveau supérieur et interdit tout ouvrage empêchant cet écoulement sans prévoir de système de drainage adéquat pour pallier la rétention d'eau imposée par lesdits ouvrages.

Par le passé, les sensibilités à l'égard des milieux humides étant moins importantes, il est advenu communément que cette loi soit transgressée par des particuliers, des entreprises, des municipalités et même le ministère des Transports dans le cadre de travaux de voirie et autres ouvrages. Aujourd'hui encore, des ouvrages sont réalisés sans égard au drainage des lots riverains et de nouvelles bordures de rues sont coulées, délimitant les milieux humides anthropiques de demain. La faiblesse du coefficient de percolation des sols argileux fortement présents dans certaines régions du Québec favorise particulièrement la formation de milieux humides dès lors que le niveau des sols adjacents est légèrement surélevé.

Ces dernières années, des réclamations importantes ont déjà été portées devant les tribunaux par des propriétaires de tels milieux ennoyés. L'une d'entre elles particulièrement, l'affaire Héritage Terrebonne, a été reçue favorablement par les tribunaux et fait maintenant jurisprudence en la matière⁴.

Conséquemment, l'inclusion des milieux humides anthropiques au sein de la liste des milieux humides risque fort d'entraîner une importante vague de réclamations judiciaires dirigées contre les particuliers, entreprises, municipalités ou toute autre instance gouvernementale responsables d'avoir réalisé ou permis que soit réalisé des ouvrages illégaux. L'importance des contributions exigées pour développer des milieux humides reconnus pourraient être considérée par les propriétaires comme un justificatif additionnel puissant rentabilisant les

⁴ À ce sujet, voir :

http://www.larevue.qc.ca/actualites_mtg-condamne-a-rebatir-une-partie-echangeur-pionniers-n32645.php et <http://www.sodavex.com/actualite-juridique/important-revers-de-la-procureure-generale-du-quebec-mtg-projet-heritage-terrebonne.html>

poursuites judiciaires entreprises. Ultimement, les contrevenants, des municipalités, dans plusieurs cas, risquent de devoir rembourser ces contributions très importantes en plus d'assumer les frais judiciaires.

L'ACQ s'attendait à ce que le projet de règlement permette d'introduire les dispositions nécessaires, notamment que la végétation et la faune hydrophiles peuplant le milieu humide anthropique attribuées à la présence illégale d'eau ne soient pas incluses dans le calcul de la compensation financière.

Lors de l'étude détaillée du projet de loi no 132, lorsqu'un parlementaire a soulevé cet enjeu spécifique en commission parlementaire, le représentant ministériel a en effet déclaré que :

« L'idée n'est pas d'assujettir tous les milieux humides anthropiques au projet de loi. Donc, il va avoir un exercice certainement, qui est déjà en cours dans la LQE d'ailleurs, en fonction des activités à risque négligeable, ou à risque... pas modéré mais faible, pour venir soustraire ou assujettir à une déclaration de conformité certaines activités. Donc, on est déjà en train de travailler à identifier ces éléments-là pour justement éviter d'assujettir des milieux anthropiques qui ne devraient pas l'être.⁵ »

La *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) prévoit effectivement la possibilité d'adopter des règlements sur d'autres sujets reliés aux MHH, incluant le pouvoir de préciser certains éléments de la définition de MHH. Or, ce pouvoir n'a pas encore été exercé, malgré l'engagement pris en commission parlementaire au nom du ministre. L'ACQ considère donc que la volonté du législateur n'est pas reflétée adéquatement dans le projet de règlement et demande une modification en conséquence.

Proposition de modification au projet de règlement :

Que la végétation et la faune hydrophiles peuplant le milieu humide anthropique attribuées à la présence illégale d'eau ne soient pas considérées dans le calcul de la compensation financière pour l'atteinte aux milieux humides.

Autres dispositions réglementaires proposées :

Afin de faciliter la transition du régime antérieur au nouveau régime établi par la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, l'ACQ propose que les dispositions suivantes soient introduites par voie de règlement :

- **Que les milieux humides anthropiques en contravention des obligations édictées à l'article 979 du Code civil du Québec soient soustraits de l'application de la Loi.**
- **Qu'il soit permis aux propriétaires de terrains comprenant des milieux humides anthropiques en contravention des obligations édictées à l'article 979 du Code civil du**

⁵ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement. Le mercredi 7 juin 2017 - Vol. 44 N° 128 (15h30). Étude détaillée du projet de loi n° 132, Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques.

Québec, d'entreprendre rapidement les travaux permettant le rétablissement permanent de l'écoulement des eaux sans devoir obtenir une autorisation ministérielle, par exemption ou par déclaration de conformité.

- **Qu'une étude hydrologique des sols riverains aux travaux de voirie soit à l'avenir obligatoire et préliminaire aux travaux d'infrastructures de transport. Que ces études soient considérées afin de concevoir des travaux de voirie qui tiennent compte de la réalité hydrologique du milieu.**

VI- RESTREINDRE LE CARACTÈRE ARBITRAIRE DE LA COMPENSATION : ARBITRAGE RÉCLAMÉ

L'Association de la construction du Québec déplore le fait que, s'il était adopté dans sa formule actuelle, le projet de règlement soumettrait les entreprises du domaine de la construction à un traitement arbitraire dans l'établissement de la valeur de la compensation financière. En effet, la détermination de la valeur des facteurs « I_{FINI} » et « NI » laisse place à un large spectre d'interprétations. Il en résulte un large éventail de compensations financières. Ces variables apparaissent complexes à appliquer. En effet, certains critères sont très subjectifs et vont être difficilement calculables, par exemple la superficie des sols hydromorphes.

En ce qui concerne l'état initial du milieu humide, nous sommes d'avis qu'un milieu ou une partie d'un milieu n'ayant pas une végétation dominante réputée obligée ou facultative de milieu humide n'est pas un milieu humide. Un milieu ou une partie d'un milieu n'ayant pas un régime hydrologique typique des milieux humides sur toute sa superficie n'est pas non plus un milieu humide. En théorie, le facteur « I_{INI} » définissant l'état initial du milieu humide devrait plutôt être déterminé par les six facteurs biophysiques (superficie, hétérogénéité, hydroconnectivité, hydropériodicité, intégrité et fragmentation) reconnus comme étant les critères permettant de mesurer la performance d'un milieu humide pour accomplir ses trois fonctions, hydrologique, biogéochimique et d'habitat pour la flore et la faune. Les critères établis par le projet de règlement pour juger de l'état initial du milieu apparaissent comme étant le résultat d'un raccourci établi de façon arbitraire, sans être fondé sur des critères scientifiques reconnus. Ils ouvrent la voie à une mise en application tout aussi arbitraire et est source de contestation.

De plus, tel qu'il ressort de simulations effectuées à partir de cas concrets⁶, le montant de la compensation se trouve significativement modifié par le projet de règlement. Dans le cas d'un terrain évalué à 300 000 \$ localisé à Mascouche, le montant de la compensation varie de 500 000 \$ à 1,3 million selon la valeur attribuée à ces variables.

L'analyse de ces variables se fera par le MDDELCC et comporte une large part de discrétion de la part des fonctionnaires qui auront à décider de leur valeur. En cas de position opposée à celle du MDDELCC, les promoteurs devront donc intenter des recours judiciaires et administratifs afin de faire valoir leurs prétentions, ajoutant coûts et délais à la réalisation de leur projet de développement. Ceci est en directe contradiction avec la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif. Étonnamment, l'analyse d'impact réglementaire du projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques⁷ est muette à ce sujet. Pourtant, la grande variabilité des valeurs de compensation est clairement illustrée au Tableau 3, les coûts moyens par m² variant dans une fourchette de 12 à 40 dollars, soit une variation de 333 %.

⁶ Voir SODAVEX. Bulletin Environnement La Sentinelle, 5 juin 2018.

⁷ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Analyse d'impact réglementaire du projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques. 2018, 69 p.

Pour éviter que l'application de la Loi ne donne lieu à des contestations longues et coûteuses, l'ACQ propose que le MDDELCC se dote d'une formule d'arbitrage permettant de régler efficacement les différends relatifs à la détermination de la valeur des variables entrant dans le calcul de la compensation financière.

L'usage des modes alternatifs de règlement des différends est encouragé par le législateur, l'arbitrage « privé » ayant été reconnu à l'article 1 du Code de procédure civile dans le cadre de sa récente et profonde réforme. L'arbitrage est un mode privé de règlement des différends par lequel les parties conviennent de soumettre leur litige, né ou éventuel, à la décision d'un ou de trois arbitres, sans recourir aux tribunaux. La décision arbitrale est finale et sans appel, sous réserve d'un recours en annulation possible, mais pour les seuls motifs de droit expressément prévus au Code de procédure civile du Québec.

L'arbitrage est un processus consensuel qui comporte plusieurs avantages dont la rapidité, le faible coût pour les parties et le fait d'engager un ou des arbitres en fonction de l'expertise requise dans chaque cas spécifique.

L'arbitrage se déroule généralement plus rapidement qu'un procès. Dès la conférence préparatoire, les parties peuvent convenir avec l'arbitre d'un échéancier pour la tenue du processus et fixer une date d'audition dans les semaines qui suivent, si tel est leur souhait. Elles peuvent également s'entendre sur la durée de la démarche et son déroulement. À défaut d'accord, l'arbitre statue sur ces points, tout en respectant la prérogative de chaque partie de faire valoir son point de vue et ses droits. Puisque la sentence arbitrale ne peut être portée en appel, elle met fin de façon définitive au litige.

Dans la plupart des cas, l'arbitrage permet une gestion économique du différend. L'arbitre et les parties agissent généralement de manière proactive, afin de pouvoir faire la lumière sur l'ensemble de l'affaire de manière efficace, tout en respectant les droits des parties. La preuve est simplifiée par rapport à ce qui se passe au tribunal.

Un avantage majeur de l'arbitrage est la possibilité pour les parties de choisir, d'un commun accord, la ou les personnes qui rendront la décision. L'arbitre peut être choisi sur la base de son expertise dans l'affaire en litige. Les parties ont ainsi la possibilité de choisir un décideur dont l'expérience et la réputation inspirent confiance et crédibilité. Ainsi, « L'arbitrage peut également représenter une avenue fort intéressante lorsque la question en litige en est une qui est pointue dans un domaine très technique. Cela permet notamment d'éviter les nombreuses clarifications et expertises qui devraient autrement être faites dans le cadre d'une audience devant un juge qui serait néophyte dans le domaine particulier. En recourant aux services d'un décideur hautement qualifié sur le plan technique, les parties ont une meilleure assurance que la décision à être rendue soit correcte⁸. »

Des règles d'arbitrage sont déjà prévues par le Code de procédure civile du Québec, de même que par le Code civil du Québec pour ce qui est de la convention d'arbitrage. Ils s'appliquent par le simple effet de la Loi.

L'ACQ propose d'inclure au projet de règlement une clause prévoyant le recours obligatoire à l'arbitrage en cas de différend dans le calcul de la compensation financière. Une telle clause précisera les règles applicables, ainsi que le mode de nomination de l'arbitre qui entendra le différend.

⁸ SOQUIJ -Intelligence juridique. CONFÉRENCE 17 SEPTEMBRE 2015 / ABC-DIVISION QUÉBEC
Aperçu du nouveau Code de procédure civile en matière d'arbitrage, p. 4.

VII– REMPLACEMENT DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE

L'ACQ salue le fait que la Loi offre la possibilité aux promoteurs de verser la contribution financière ou d'être responsables de la réalisation des travaux en nature fixés selon les conditions, restrictions et interdictions prévues dans l'autorisation dans certains cas précis. Le libre choix pour un propriétaire de terrain de se prévaloir ou non de la possibilité de verser une compensation financière est essentielle à l'optimisation des ressources financières et administratives en vue d'atteindre l'objectif de la Loi. D'ailleurs, l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi précisait bien que « pour les règlements qui en découleront, l'utilisation d'instruments économiques sera analysée afin d'atteindre l'objectif d'aucune perte nette de façon optimale, soit en minimisant les coûts pour les différents intervenants touchés.⁹ ». De plus, « Le projet de loi offre la possibilité aux promoteurs de verser la contribution financière ou d'être responsables de la réalisation des travaux en nature fixés selon les conditions, restrictions et interdictions prévues dans l'autorisation dans certains cas précis. »¹⁰

Cependant, nous constatons avec déception que le chapitre 4, article 9 du projet de règlement restreint grandement cette possibilité en la limitant, pour des entreprises privées, aux travaux d'exploration et d'exploitation de substances minérales. Dans le cas de certaines infrastructures, la disposition ne permet qu'aux organismes publics de se prévaloir du choix de verser la compensation ou de réaliser eux-mêmes les travaux de restauration ou de création de MHH. Cette restriction est en contradiction avec l'analyse d'impact réglementaire de projet de loi et nous apparaît contraire à l'esprit de la LCCMHH.

Nous sommes d'avis que le ministre devrait permettre que le paiement de la contribution financière soit remplacé, en tout ou en partie, par l'exécution de travaux visant la restauration ou la création de milieux humides ou hydriques dans les cas des travaux relatifs aux projets de développement domiciliaire, commercial et industriel, lorsqu'ils sont exécutés par des promoteurs privés. En ce qui concerne les travaux relatifs à une infrastructure routière, à une piste cyclable, à une installation de gestion ou de traitement des eaux, il est important de mentionner que ces travaux sont, dans la majorité des cas, réalisés par les promoteurs privés, pour ensuite être cédés aux municipalités.

Les projets d'aménagements compensatoires de milieux humides sont réalisés par des consultants qualifiés possédant l'expertise dans le domaine. Les travaux sont généralement réalisés pour le compte de promoteurs publics comme Hydro-Québec, le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, le ministère du Développement durable de l'environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) ou les municipalités.

Ces projets d'aménagements compensatoires de milieux humides sont bien documentés tant en termes de littérature scientifique spécialisée que de suivis environnementaux de projets déjà réalisés au Québec. Ces projets peuvent donc être réalisés pour le compte de promoteurs tant privés que publics et des suivis environnementaux peuvent être réalisés dans tous les cas.

Afin d'atteindre les objectifs de la Loi en optimisation des ressources, soit en minimisant les coûts, l'ACQ estime que ses membres, des entrepreneurs responsables et compétents, sont parfaitement en mesure de réaliser

⁹ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Analyse d'impact réglementaire du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques. 2017, p. 4.

¹⁰ Idem.

des travaux de restauration ou de création de MHH. Nous demandons que ces travaux, lorsqu'ils sont réalisés par des promoteurs, soient admissibles au remplacement de la contribution financière.

Que les travaux de restauration ou de création de MHH réalisés par des promoteurs soient admissibles au remplacement de la contribution financière.

VIII– CONSULTATION ET RESPECT DES AUTORISATIONS EXISTANTES

Bien qu'il soit généralement reconnu qu'en matière d'environnement, la notion des droits acquis ne trouve pas application en matière de normes d'aménagement lorsque celles-ci concernent les questions environnementales, le droit de propriété n'en demeure pas moins un droit fondamental que le législateur se doit de respecter en n'y imposant pas de contrainte indue.

La *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* (LCCMHH) trouve son fondement dans la rareté relative qui a été générée par la perte de MHH au fil des années. Le Gouvernement du Québec a fondé sa Loi - et justifié la sévérité de ses conditions d'application - par les pertes subies dans le passé. Par exemple, l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi affirme que « *Aujourd'hui, force est de constater que les milieux humides ont subi des pertes et des perturbations importantes dans certaines régions du Québec, notamment dans les basses-terres du Saint-Laurent.*¹¹ » Le simple fait que la compensation financière pour atteinte aux MHH s'applique à un tiers-payeur, c'est-à-dire à une autre personne morale que celle qui a créé la disparition de tels milieux dans le passé et occasionné leur rareté relative, commande du Gouvernement qu'il démontre un souci d'équité particulièrement élevé et qu'il agisse avec la plus grande prudence.

Le présent projet de règlement, en application de la LCCMHH, soulève des problématiques d'équité procédurale et interactionnelle. Ces principes fondamentaux de la responsabilité sociétale des organisations sont mis à mal par le projet de règlement. Celui-ci impose en effet des contraintes qui auront un impact majeur sur la valeur monétaire des terrains et qui limitera grandement la capacité de leurs propriétaires de les vendre. Les dispositions du projet de règlement pourraient même faire en sorte qu'un propriétaire ne puisse plus utiliser son terrain. Le propriétaire n'aurait alors pas plus de droits sur son terrain que toute autre personne, ce qui constitue la définition même d'une expropriation déguisée. Bien sûr, cet aspect soulève des questions de droit et il n'est pas dans notre intention de lancer ici un débat de nature judiciaire. Malgré tout, les principes d'équité et de justice sociale doivent prévaloir.

En termes d'équité procédurale, nous déplorons le fait que l'ACQ n'a pas été consultée et impliquée dans l'élaboration du projet de règlement sur la compensation. Compte tenu de l'ampleur des impacts sur l'industrie, un suivi rigoureux devrait être réalisé en concertation avec l'industrie de la construction. Ceci s'applique aussi à tout autre règlement d'application de la LCCMHH.

Cette loi prévoit que le ministre devra produire, tous les dix ans, un bilan faisant état de la mise en œuvre des plans régionaux des MHH, des résultats obtenus par rapport à l'objectif d'aucune perte nette de MHH et des programmes découlant de la Loi. Nous estimons que la mise en œuvre de cette Loi requiert une veille et des ajustements à une période bien plus courte, du moins pour les premières années.

¹¹ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Analyse d'impact réglementaire du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques. 2017, p. 1.

Nous proposons donc la mise en place d'un Conseil consultatif paritaire de suivi. Ce conseil consultatif, composé de représentants des municipalités et de l'industrie de la construction, se réunirait une fois par année et assurerait une veille de l'application des travaux du MDDELCC en matière de protection des milieux humides et hydriques. Leur rôle serait d'assurer une vision cohérente des mesures de conservation et de gestion durable des milieux humides, notamment quant à la mise en œuvre efficiente de la Loi et de ses règlements. Ce comité pourrait s'assurer de l'amélioration continue du cadre légal et réglementaire, processus qui permettra de bonifier le cadre réglementaire en fonction de l'avancement des connaissances.

Proposition d'ajout au projet de règlement

Nous demandons l'intégration d'un Conseil consultatif paritaire de suivi, de sa composition et de ses règles de fonctionnement à l'intérieur du projet de règlement.

Dans un souci d'équité interactionnelle, nous demandons que non seulement les autorisations légalement délivrées soient reconnues et respectées, mais aussi que les autorisations existantes soient honorées, cela étant essentiel notamment pour donner suite à l'élaboration des cadres réglementaires municipaux. Les ententes actuellement en vigueur dépassent souvent les prescriptions légales. Elles ont fait l'objet de discussions et de consultations avec les communautés locales.

Proposition d'ordre procédural

L'ACQ demande que soient maintenues et respectées les autorisations légalement délivrées par le MDDELCC ou par une municipalité, ainsi que toute entente relative aux orientations d'aménagement dûment approuvée par une municipalité.

IX- DÉLAI D'ANALYSE DES DEMANDES DE CERTIFICATS D'AUTORISATION

Le 23 mars 2018 marque l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et le début de la mise en œuvre progressive d'un nouveau régime d'autorisation environnementale. La nouvelle LQE est basée sur une vision, soit celle de doter le Québec d'un régime d'autorisation clair, prévisible, optimisé et conforme aux plus hauts standards en matière de protection de l'environnement.

Nous demandons au sous-ministre d'imposer aux Directions régionales du MDDELCC et du ministère des Forêts de la Faune et des Parcs, des délais raisonnables pour l'analyse des demandes et la délivrance des certificats d'autorisation. Actuellement, l'ensemble du processus (analyse, demandes d'informations supplémentaires, analyse des informations supplémentaires transmises, nouvelles demandes d'informations supplémentaires, etc.) dépasse largement les délais prévus par le nouveau régime d'autorisation suivant la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Pourtant, la grande majorité des entreprises dans le domaine de la construction embauchent des experts reconnus en matière de caractérisation et de cartographie écologique, réalisent des projets répondant à des normes de haute qualité et respectent l'ensemble de la réglementation à laquelle ils sont assujettis. Ces entreprises devraient bénéficier d'un délai de grâce, que nous estimons à 20 jours ouvrables. Ceci permettra aux spécialistes du Ministère de concentrer leur expertise sur les entreprises moins connues, évitant de poser des entraves inutiles à la réalisation des projets.

Se voulant équilibrée, la nouvelle Loi promet d'apporter des bénéfices à tous les secteurs de la société concernés, qui en retirent des bénéfices mutuels. Pour l'heure, les promesses ne semblent toujours pas au rendez-vous. Nous sommes d'avis qu'avec notre proposition, le MDDELCC contribuerait encore davantage au développement durable du territoire.

Proposition

Que la réglementation d'application de la *Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques* impose un délai maximal de 20 jours ouvrables pour l'analyse des demandes et la délivrance des autorisations légales, en accord avec la volonté exprimée par le législateur dans le cadre de la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec.

Au-delà de cette période, le projet soumis sera considéré comme ayant fait l'objet d'approbation.

X- CONCLUSION

Bien qu'elle partage largement les objectifs de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, l'Association de la construction du Québec est en désaccord avec plusieurs éléments centraux du projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques.

L'ACQ a souligné dans ce mémoire un manque de consultation et de concertation avec le milieu de la construction, l'absence de précision sur les MHH anthropiques résultant de contraventions au Code civil, le seuil minimal de 30 m² établi sans égard à la science, la non-reconnaissance des entreprises de la construction dans la réalisation de travaux de conservation et de création de MHH, le caractère arbitraire de la formule de calcul et l'absence de certitude sur la reconnaissance des autorisations déjà émises ainsi que sur les délais d'approbation.

Certaines mesures de bonification sont donc nécessaires afin que l'ACQ appuie l'adoption du projet de règlement. Pour chaque élément que nous critiquons dans ce mémoire, nous avons proposé des solutions concrètes et équilibrées. Nous souhaitons ardemment que ces bonifications soient apportées rapidement afin d'atteindre, dans les meilleurs délais et de façon optimale, l'objectif de conservation des milieux humides et hydriques.

Une fois le règlement adopté, nous souhaitons ardemment que le Gouvernement du Québec mette en place un groupe de travail sur la compensation. Ce groupe de travail viendra compléter le travail déjà réalisé par le Ministère par une concertation plus large des parties prenantes, assurera un suivi de la mise en œuvre et conseillera le Ministère quant aux ajustements nécessaires, dans une perspective d'amélioration continue.

En travaillant de concert avec l'ACQ, le Gouvernement pourra mettre l'expertise de ses membres à contribution dans le but d'édicter un règlement qui maintienne l'intégrité écologique du territoire, tout en assurant l'équité et la prospérité économique pour tous les citoyens qui y vivent.

XI- SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

- L'ACQ propose que la superficie de 30 m² ou moins d'un milieu humide (article 4, premier alinéa) soit ramenée au seuil de 300 m².
- Que la végétation et la faune hydrophiles peuplant le milieu humide anthropique attribuées à la présence illégale d'eau ne soient pas considérées dans le calcul de la compensation financière pour l'atteinte aux milieux humides.
- Que les milieux humides anthropiques en contravention des obligations édictées à l'article 979 du Code civil du Québec soient soustraits de l'application de la Loi.
- Qu'il soit permis aux propriétaires de terrains comprenant des milieux humides anthropiques en contravention des obligations édictées à l'article 979 du Code civil du Québec, d'entreprendre rapidement les travaux permettant le rétablissement permanent de l'écoulement des eaux sans devoir obtenir une autorisation ministérielle, par exemption ou par déclaration de conformité.
- Qu'une étude hydrologique des sols riverains aux travaux de voirie soit à l'avenir obligatoire et préliminaire aux travaux d'infrastructures de transport. Que ces études soient considérées afin de concevoir des travaux de voirie qui tiennent compte de la réalité hydrologique du milieu.
- Inclure au projet de règlement une clause prévoyant le recours obligatoire à l'arbitrage en cas de différend dans le calcul de la compensation financière. Une telle clause précisera les règles applicables, ainsi que le mode de nomination de l'arbitre qui entendra le différend.
- Que les travaux de restauration ou de création de MHH réalisés par des promoteurs soient admissibles au remplacement de la contribution financière.
- Nous demandons l'intégration d'un Conseil consultatif paritaire de suivi, de sa composition et de ses règles de fonctionnement à l'intérieur du projet de règlement.
- Que soient maintenues et respectées les autorisations légalement délivrées par le MDDELCC ou par une municipalité, ainsi que toute entente relative aux orientations d'aménagement dûment approuvée par une municipalité.
- Que la réglementation d'application de la *Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques* impose un délai maximal de 20 jours ouvrables pour l'analyse des demandes et la délivrance des autorisations légales, en accord avec la volonté exprimée par le législateur dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement du Québec*. Au-delà de cette période, le projet soumis sera considéré comme ayant fait l'objet d'approbation.