



L'essor  
de la ville

# MÉMOIRE DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

PRÉSENTÉ À MME ISABELLE MELANÇON, MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS  
CLIMATIQUES

MAI 2018



Institut de développement urbain du Québec

511, rue St-Joseph, bureau 302

Québec (Québec) G1K 3B7

418-523-8267 [info@idu.quebec](mailto:info@idu.quebec)

[www.idu.quebec](http://www.idu.quebec)

<b>1.</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
1.1	L'Institut de développement urbain du Québec.....	3
1.2	Position générale de l'IDU par rapport aux milieux humides et hydriques (MHH) .....	3
1.2.1	L'importance des MHH.....	3
1.2.2	Principe du « zéro perte nette » pour les MHH d'origine naturelle.....	3
<b>2.</b>	<b>Enjeux majeurs devant être pris en compte dans la rédaction du règlement attendu pour la mise en œuvre des dispositions relatives à la compensation financière (Règlement) .....</b>	<b>4</b>
2.1	Portée trop large de la définition de ce qu'est un MHH (art. 46.0.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)).....	4
2.2	La nécessité d'une autorisation environnementale pour les MHH anthropiques .....	6
2.3	Le coût déraisonnable de la compensation .....	6
2.3.1	Le coefficient .....	7
2.3.2	La méthode de calcul.....	7
2.4	La possibilité pour les promoteurs de créer ou restaurer des MHH en guise de compensation (art. 46.0.12(5) et 46.0.5 al. 2 LQE) .....	7
2.5	La notion d'espace disponible (art. 46.0.3(2) LQE) .....	8
2.6	La nécessité de fournir des plans et devis de construction dans le cas où un projet implique un impact sur les MHH (art. 22 al. 3 LQE) .....	8
<b>3.</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>9</b>

## 1. Introduction

### 1.1 L'Institut de développement urbain du Québec

L'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est un organisme indépendant et à but non lucratif. Porte-parole de l'industrie immobilière et commerciale, il veille à défendre les intérêts des plus importants membres de l'industrie. Ses membres sont des promoteurs, des propriétaires et des gestionnaires immobiliers, des investisseurs et des prêteurs ainsi que des professionnels œuvrant dans des secteurs connexes : avocats, architectes, urbanistes, entreprises de services, etc.

L'IDU se consacre au progrès de l'industrie immobilière commerciale et au développement urbain responsable au Québec.

### 1.2 Position générale de l'IDU par rapport aux milieux humides et hydriques (MHH)

Considérant ce que la science et l'expérience nous apprennent sur la place des milieux humides et hydriques dans notre monde, mais aussi sur l'état du portrait des milieux humides au Québec, l'IDU souscrit aux points suivants :

- Les MHH sont des types d'écosystèmes qui présentent des fonctions écologiques importantes nécessaires à la vie et au développement de nos communautés;
- Il est important de tendre à atteindre l'objectif du "zéro perte nette";
- S'il est impossible d'éviter d'impacter un MHH, le principe de compensation (financière ou en travaux) constitue, dans bien des cas, une avenue efficace pour atteindre l'objectif de zéro perte nette.

#### 1.2.1 L'importance des MHH

L'IDU comprend et reconnaît l'apport fondamental des MHH à notre qualité de vie via leurs fonctions écologiques. Ces écosystèmes contribuent notamment à la régulation de la quantité et la qualité de l'eau, à la conservation de la biodiversité et à la lutte contre les changements climatiques. Toutefois, l'IDU soulève que ce ne sont pas tous les milieux humides qui revêtent ces importantes fonctions écologiques et que cet état de fait devrait être pris en considération dans l'établissement des montants compensatoires demandés pour un MHH impacté.

#### 1.2.2 Principe du « zéro perte nette » pour les MHH d'origine naturelle

L'IDU soulève également que la nature du MHH (naturel ou anthropique) devrait également être prise en considération dans la détermination de la compensation, mais également dans l'analyse de la

demande d'autorisation. En effet, un MHH anthropique récent n'assurera certainement pas toutes les fonctions écologiques que l'on attribue à de tels milieux. En conséquence, l'objectif de zéro perte nette devrait être modulé afin de s'appliquer uniquement à des MHH d'origine naturelle.

## 2. Enjeux majeurs devant être pris en compte dans la rédaction du règlement attendu pour la mise en œuvre des dispositions relatives à la compensation financière (Règlement)

Nous aborderons ci-après les six enjeux majeurs soulevés par les membres de l'industrie immobilière suite à l'entrée en vigueur du PL 132. Nous sommes d'avis que ces enjeux pourraient tous être adressés par le biais d'un règlement.

### 2.1 Portée trop large de la définition de ce qu'est un MHH (art. 46.0.2 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE))

L'article 22 LQE qui énonce l'obligation de détenir une autorisation environnementale en certaines circonstances, notamment pour des travaux dans ce que l'on appelait autrefois des « milieux humides » utilise dorénavant le vocable « milieux humides et hydriques ». L'article 46.0.2 LQE est entré en vigueur le 23 mars 2018 afin de définir ainsi cette expression :

*46.0.2. Pour l'application de la présente section, l'expression « milieux humides et hydriques » fait référence à des lieux d'origine naturelle ou anthropique qui se distinguent par la présence d'eau de façon permanente ou temporaire, laquelle peut être diffuse, occuper un lit ou encore saturer le sol et dont l'état est stagnant ou en mouvement. Lorsque l'eau est en mouvement, elle peut s'écouler avec un débit régulier ou intermittent.*

*Un milieu humide est également caractérisé par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces hygrophiles.*

*Sont notamment des milieux humides et hydriques :*

*1° un lac, un cours d'eau, y compris l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent et les mers qui entourent le Québec;*

*2° les rives, le littoral et les plaines inondables des milieux visés au paragraphe 1°, tels que définis par règlement du gouvernement;*

*3° un étang, un marais, un marécage et une tourbière.*

*Les fossés de voies publiques ou privées, les fossés mitoyens et les fossés de drainage,*

*tels que définis aux paragraphes 2° à 4° du premier alinéa de l'article 103 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1), ne constituent pas des milieux humides et hydriques.*

L'usage d'une définition aussi large et inclusive que celle présentée dans le PL 132 constitue une approche contre-productive puisque celle-ci vient influencer notre façon de percevoir le territoire avec un niveau de distinction plus faible, et donc de façon moins intelligente.

Les principaux points menant à ce constat proviennent principalement de l'inclusion de certains concepts trop larges à l'intérieur de la définition et du manque de précision pour certains autres aspects. On parle entre autres ici de :

- L'inclusion de la notion de sol hydromorphe comme seul critère nécessaire, dans certains cas, pour établir l'existence de milieux humides;
- Inclure les MHH créés par l'homme sans distinction aucune, et ce, sans prendre en compte l'objectif initial de leur création ou leur valeur écologique;
- Chercher à parler de cours d'eau dès que de l'eau est simplement présente en surface sans pour autant distinguer ce que constitue un lit d'écoulement<sup>1</sup> ;

De plus, avec un tel libellé, le gouvernement est venu augmenter de façon importante, voir presque artificiellement, la quantité de MHH au Québec. Cette approche a, selon l'IDU, plusieurs effets pervers et négatifs :

- En faisant abstraction des valeurs écologiques associées à chacun des types de MHH ou de leurs qualités, cette nouvelle définition met au même niveau de grandes superficies du territoire qui, pourtant, jouent des rôles souvent fort différents;
- L'élargissement de la portée de ce qu'est un MHH vient mettre une pression artificielle et irréfléchie sur les autres types de milieux qui rendent également des services écologiques;
- L'augmentation des superficies qualifiées de MHH induit un effet financier négatif très important sur les projets à un point tel que nombreux sont ceux qui ne peuvent voir le jour;
- En incluant dans la définition de MHH des superficies qui ne sont même pas des milieux humides à proprement parler (les bandes riveraines et les zones inondables, par exemple), les acteurs du développement au Québec en viennent à ne plus savoir ce que sont les MHH et leur rôle;
- Les cours d'eau étant maintenant considérés comme des MHH au sens du PL 132, il devrait être permis d'impacter des cours d'eau en échange de la compensation adéquate. Or, les

---

<sup>1</sup> Il faudrait distinguer ce que constitue une zone d'écoulement d'un cours d'eau. Un cours d'eau, intermittent ou permanent, présente une valeur et des fonctions écologiques qui devraient être distinguées de celles d'une simple zone d'écoulement.

réglementations municipales ne permettent d'intervenir dans des cours d'eau que pour des projets industriels, commerciaux, publics ou parapublics. Cette possibilité échappe aux projets résidentiels. Une harmonisation s'avère nécessaire.

## 2.2 La nécessité d'une autorisation environnementale pour les MHH anthropiques

Encore une fois, la nouvelle définition de « milieux humides et hydriques » a été élargie et vise dorénavant tant les milieux naturels qu'anthropiques. Or, de nombreux milieux anthropiques s'avèrent sans valeur écologique et devraient, au contraire, être voués à un développement urbain. On pense, par exemple, à ces nombreux sites en bordure d'autoroutes que le drainage des voies et échangeurs a transformés, au fil des années, en MHH sans aucune valeur écologique. D'autres exemples ont également été rapportés par les membres de l'IDU, notamment une situation où une section ayant subi plusieurs tests de sols au fil des années s'était remplie d'eau et était dorénavant considérée comme étant humide alors que les tests de sols avaient été effectués dans l'objectif d'un développement éventuel de ce terrain.

Il est donc recommandé qu'un amendement à l'article 1 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>2</sup> soit envisagé afin de soustraire les MHH anthropiques ne se justifiant d'aucune valeur écologique de la nécessité de détenir une autorisation environnementale.

Évidemment, il sera nécessaire que le règlement à venir prévoit la méthodologie claire et objective afin de déterminer la valeur écologique d'un MHH.

## 2.3 Le coût déraisonnable de la compensation

La délivrance d'une autorisation environnementale est désormais subordonnée au paiement d'une contribution financière, laquelle sera mieux définie par règlement du gouvernement lors de son entrée en vigueur. Dans l'intervalle, la compensation est déterminée par la méthode de calcul de l'annexe I du PL 132.

Il est recommandé que cette méthode de calcul ne soit pas maintenue telle quelle dans le règlement du gouvernement, étant donné qu'elle s'avère extrêmement onéreuse et équivaut à nier, à toutes fins utiles, tout développement de MHH, et ce, pour les motifs qui seront exposés plus en détail ci-après.

---

<sup>2</sup> R.R.Q., c. Q-2, r.3

### 2.3.1 Le coefficient

Tout d'abord, la rareté des MHH selon les régions du Québec influe actuellement sur le calcul de la compensation par un facteur multiplicateur variant entre 1 et 2. Il serait possible de remplacer ce facteur par un autre plus subtil qui pourrait tenir compte des réalités écologiques et régionales. Ce coefficient multiplicateur pourrait être déterminé après consultation de divers intervenants impliqués, par exemple les membres de l'industrie immobilière, les villes, les organismes de bassin versant, etc. Outre la rareté des MHH dans la région, ce coefficient devrait tenir compte de la qualité des MHH conservés ou disponibles dans la région et de l'impact pour le développement économique et immobilier de la région d'empêcher d'impacter un MHH en imposant une compensation trop onéreuse.

Par ailleurs, les régions de la province dans lesquelles varie le coefficient sont actuellement largement définies à l'Annexe 1. Il serait souhaitable de subdiviser ces régions afin d'attribuer des coefficients mieux adaptés à la réalité des différentes régions.

### 2.3.2 La méthode de calcul

Outre le coefficient, il est nécessaire de revoir la méthode de calcul permettant de déterminer la contribution à verser.

Tout d'abord, l'IDU questionne le coût de 20\$/m<sup>2</sup> attribué au coût d'aménagement au mètre carré de MHH. Plusieurs de ses membres lui ont en effet fait valoir la possibilité d'aménager, à la satisfaction du MDDELCC, des MHH à moindre coût.

Par ailleurs, l'addition de la valeur municipale du MHH impacté s'avère aussi très éloignée de la réalité. En effet, la valeur municipale ne tient nullement compte que la partie de lot en cause constitue un MHH. Dans les faits, la juste valeur marchande (JVM) de telles parties de lots s'avère souvent moindre que la valeur au rôle. Il pourrait être envisagé d'utiliser la JVM plutôt que l'évaluation municipale, laquelle pourrait être déterminée par un évaluateur agréé, aux frais du demandeur d'autorisation.

## 2.4 La possibilité pour les promoteurs de créer ou restaurer des MHH en guise de compensation (art. 46.0.12(5) et 46.0.5 al. 2 LQE)

Conformément aux articles 46.0.12(5) et 46.0.5 al. 2 LQE, il est primordial que le règlement du gouvernement permette aux promoteurs de remplacer en tout ou en partie la compensation prévue par des travaux de création ou de restauration de MHH. En effet, vu les moyens techniques à la disposition des entrepreneurs, il est contreproductif de ne pas leur permettre de contribuer directement à la résolution du défi de la création des MHH. Ceux-ci ont développé leur entreprise et leur réseau d'affaires de telle sorte qu'ils sont en mesure de réaliser, à moindre coût, des projets d'aménagements.

Il est donc recommandé de permettre clairement aux demandeurs d'autorisation de proposer des compensations sous forme de travaux. Dans le but d'assurer le plus haut taux de succès possible des efforts de création ou de restauration de MHH, nous suggérons la mise en place d'un processus solide de reddition de comptes. Celui-ci pourrait se faire via un suivi serré des travaux pendant leur réalisation, ainsi que selon un calendrier de suivi après ceux-ci. Ce suivi pourrait s'échelonner sur une période définie dans le temps, dans la mesure où l'atteinte des résultats serait confirmée. Les acteurs de notre industrie sont familiers avec la constante atteinte d'objectifs et toute approche qui serait orientée sur l'atteinte d'objectifs plutôt que sur l'imposition de moyens (lire ici le simple paiement de frais compensatoire) serait reçue favorablement.

## 2.5 La notion d'espace disponible (art. 46.0.3(2) LQE)

L'article 46.0.3(2) LQE exige dorénavant, pour l'émission d'une autorisation, la démonstration par le demandeur qu'il n'y a pas, pour les fins du projet, d'espace disponible ailleurs sur le territoire de la municipalité régionale de comté (MRC) ou que la nature du projet nécessite qu'il soit réalisé dans ces milieux. Puisque la demande d'autorisation est formulée par un promoteur privé, la notion d'espace disponible est questionnable, très difficile à évaluer, et surtout, pourrait mener à de l'arbitraire.

En effet, souvent, le promoteur demandeur d'autorisation détient ce terrain au sein de la MRC. Il est complètement aberrant et déraisonnable de lui exiger de trouver un autre terrain, au sein de la MRC, dont la réglementation permettrait la réalisation de son projet sans affecter de MHH, que cet autre terrain soit affiché en vente ou pas, et ensuite lui demander de l'acquérir avant de pouvoir soumettre sa demande d'autorisation.

Étant donné que cette notion n'a pas sa place en l'espèce, il est recommandé qu'elle soit complètement retirée.

## 2.6 La nécessité de fournir des plans et devis de construction dans le cas où un projet implique un impact sur les MHH (art. 22 al. 3 LQE)

L'obligation de produire des plans et devis du projet associé à une demande d'autorisation doit être précisée afin d'éviter des débordements interprétatifs. Le MDDELCC n'a pas à juger de la faisabilité ou de l'opportunité des projets ni de leur possibilité de réalisation. La demande de plans et devis ne permet en aucun cas de s'assurer de la protection des MHH et ne s'avère en aucun cas nécessaire pour valider si l'impact sur les MHH peut être évité, minimisé ou compensé.

L'utilisation de l'expression « plan et devis » implique un niveau de détail et de responsabilité professionnelle qui ne sont pas justifiés dans le cas où une demande d'autorisation est déposée principalement en raison de la présence de MHH.



Le cas de figure type de l'embuche de cette demande s'illustre lorsque le demandeur de l'autorisation n'est que le propriétaire du terrain qui cherche à valoriser celui-ci sans nécessairement être le développeur du projet. L'essentiel de sa demande se limite donc à connaître l'ouverture du MDDELCC à accepter ou non l'impact sur les MHH présents sur le site. C'est cette acceptation ou ce refus par le MDDELCC du projet qui déterminera si le propriétaire pourra mettre en marché sa propriété. Une fois celle-ci vendue, il reviendra au nouvel acquéreur-promoteur du projet de déterminer si son projet nécessite ou non une autre demande d'autorisation.

L'obligation de décrire simplement les impacts du projet sur la base des activités devant se dérouler sur un site devrait suffire au MDDELCC pour juger de l'acceptabilité de la demande.

Il est recommandé:

- De soustraire le libellé « plan et devis » lorsque les impacts principaux d'un projet portent principalement sur la présence de MHH;
- De lister le détail demandé dans l'illustration du projet;
- De lister la nature des impacts à documenter;
- Que le dépôt de plans préliminaires soit considéré comme étant suffisant pour que le MDDELCC puisse remplir les objectifs recherchés sans empêcher le développement de projets des promoteurs en leur imposant des exigences irréalistes.

### 3. Conclusion

L'IDU souhaite que les commentaires des membres de l'industrie immobilière au Québec soient considérés avec tout le sérieux qui se doit au moment de la rédaction du règlement attendu sur la compensation.

Par ailleurs, l'IDU demande que le délai de 45 jours entre l'entrée en vigueur du règlement et la publication du projet à la Gazette officielle du Québec prévu par l'article 11 de la Loi sur les règlements<sup>3</sup> soit respecté afin de permettre à ses membres de formuler des commentaires additionnels constructifs sur le projet soumis. Aucune urgence ne justifierait de raccourcir ce délai.

L'IDU rappelle son adhésion aux principes généraux comme l'importance des MHH et de l'objectif « zéro perte nette » lorsque les MHH remplissent les fonctions écologiques qui leur sont attribuées.

Toutefois, l'IDU souhaite rappeler que les MHH ne remplissent pas, en tout temps, toutes ces importantes fonctions écologiques, notamment en ce qui concerne les MHH d'origine anthropique. En conséquence, l'IDU souhaite que l'origine des MHH ainsi que les fonctions écologiques remplies par eux soient prises en compte dans la détermination de la compensation. À ce titre, l'IDU soumet que tant le

coefficient que la méthode de calcul et l'établissement de la valeur doivent être revus. Outre la compensation monétaire, l'IDU souhaite que ses membres recouvrent la possibilité d'aménager eux-mêmes des milieux humides à titre de compensation.

Finalement, au chapitre de l'analyse de la demande d'autorisation elle-même, la notion d'espace disponible doit être retirée et la nécessité de fournir des plans et devis doit être diminuée à des plans préliminaires.

La prise en compte de ces préoccupations légitimes de l'industrie immobilière dans la rédaction du règlement de compensation permettrait assurément d'atteindre l'objectif recherché par le MDDELCC tout en évitant de freiner dangereusement le développement économique et immobilier de notre province.