

**DHC**  
— AVOCATS —



**THIBAUT-BÉDARD**  
AVOCATE

# Plans régionaux des milieux humides et hydriques : Quelles limites pour les pouvoirs des municipalités ?

Me Jean-François Girard  
Me Prunelle Thibault-Bédard

AGRCQ - Webinaire  
2 décembre 2021

# Contenu de la formation

## 1) Introduction

- Le mode usuel de développement du territoire et ses limites
- La Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques

## 2) Les pouvoirs des municipalités de limiter les usages

- L'incidence des orientations gouvernementales
- Exemples jurisprudentiels

## 3) La notion d'expropriation déguisée

- Ce qui en est, ce qui n'en est pas
- Exemples jurisprudentiels

## 4) Les enjeux de valeur foncière

- En contexte d'expropriation
- L'évolution de la notion de valeur foncière dans un marché des biens écologiques en émergence

## 5) Recommandation : l'approche réglementaire mixte

## 6) Conclusion

# Introduction

- Le mode usuel de développement du territoire favorise une utilisation optimale de l'espace strictement à des fins de développement.
- Les revenus tirés du développement sont, en apparence, optimaux.
- Mais, ce type de développement entraîne la perte nette de :
  - milieux boisés
  - milieux humides
  - d'habitats fauniques et floristiques
  - et menace la survie des espèces menacées ou vulnérables



# Les premiers règlements de zonage

Règlement 79 (1946 à 1963)

## CHAPITRE II

---

### ZONING

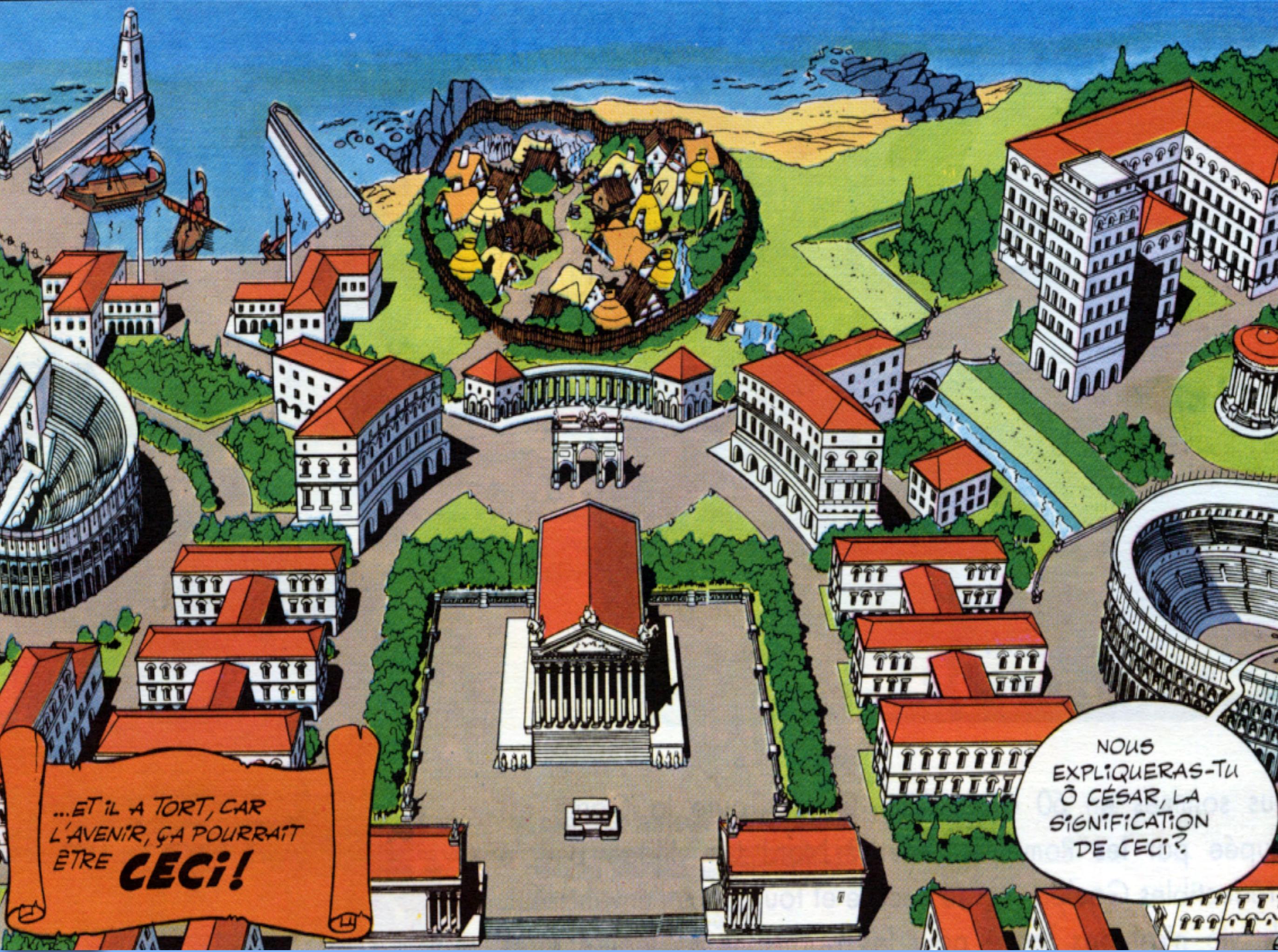
---

La Municipalité est divisée en trois zones:-

- 1.- Zone d'Habitation et de Commerce
- 2.- Zone d'Habitation et d'Industrie
- 3.- Zone d'Agriculture.

# Constat et questions

- Il y a lieu de constater que nos besoins de développement semblent être infinis dans un espace fini.
- Ce qui suscite certaines questions:
  - Quand aurons-nous terminé le développement?
  - Sommes-nous condamnés à développer indéfiniment notre territoire?



...ET IL A TORT, CAR  
L'AVENIR, ÇA POURRAIT  
ÊTRE **CECI!**

NOUS  
EXPLIQUERAS-TU  
Ô CÉSAR, LA  
SIGNIFICATION  
DE CECI?

## *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*

- La *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* est entrée en vigueur le 16 juin 2017.
- Cette loi nous invite à une refonte majeure de notre approche en matière d'aménagement du territoire.
  - Les MHH seront placés au centre des préoccupations.
- Le principe cardinal de la Loi = zéro perte nette.
- La Loi impose aux MRC de procéder à l'élaboration d'un *plan régional des milieux humides et hydriques* (PRMHH);
  - Les PRMHH devront avoir été adoptés au mois de juin 2022.

# Rôle et contenu du PRMHH

«**15.2.** Un plan régional des milieux humides et hydriques vise notamment à identifier ces milieux sur le territoire d'une communauté métropolitaine ou d'une municipalité afin de mieux planifier les actions de celle-ci et les interventions sur ce territoire, dont celles relatives à la conservation de tels milieux.

Un plan régional comprend au moins les éléments suivants :

1° l'identification des milieux humides et hydriques du territoire concerné, en fonction des critères déterminés par le ministre, ainsi qu'une description des problématiques pouvant les affecter et, parmi l'ensemble des milieux identifiés, l'identification des milieux suivants :

a) les milieux présentant un intérêt particulier pour la conservation pour en préserver l'état, en précisant par quels moyens la conservation devrait être assurée; **= par la réglementation d'urbanisme**

b) les milieux pouvant potentiellement être restaurés pour en améliorer l'état et les fonctions écologiques;

c) les milieux qui devraient être visés par des mesures d'encadrement des activités susceptibles d'être réalisées afin d'en assurer une utilisation durable;

2° l'identification des milieux présentant un potentiel pour la création de milieux humides et hydriques;

3° un plan d'action qui présente une liste d'interventions à réaliser pour certains milieux identifiés et l'échéancier envisagé pour leur réalisation, lequel tient compte des droits accordés par l'État en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) et de la Loi sur les hydrocarbures (chapitre H-4.2) ou des demandes présentées pour obtenir de tels droits;

4° les mesures de suivi et d'évaluation du plan régional.

Il comprend également tout autre élément déterminé par le ministre.

# Objectif de zéro perte nette

**Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (Loi sur l'eau)**

**15.4.** Un projet de plan régional des milieux humides et hydriques doit être soumis au ministre pour approbation, après consultation des ministres responsables des affaires municipales, de l'agriculture, de la faune, de l'énergie et des ressources naturelles.

Avant d'approuver un projet de plan régional, le ministre veille à ce qu'il respecte les principes suivants:

1° il assure une gestion cohérente de tout bassin versant visé en étant notamment complémentaire à tout autre plan régional concernant ce bassin, le cas échéant;

2° les mesures prévues favorisent l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques;

3° les mesures prévues tiennent compte des enjeux liés aux changements climatiques et, le cas échéant, sont adaptées en conséquence.

Le ministre peut, préalablement à l'approbation d'un projet de plan, requérir la municipalité régionale de comté concernée d'y apporter toute modification qu'il indique relativement aux principes visés au deuxième alinéa. (...)

# Questions

## Quelles sont les obligations légales découlant des PRMHH?

- Suite à l'adoption d'un PRMHH :
  - Adoption d'un règlement de contrôle intérimaire
  - Modification du SAD afin de l'harmoniser au PRMHH
  - Modification des règlements d'urbanisme des municipalités locales afin de les harmoniser au SAD

art. 15.5 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et ds milieux associés (RLRQ, c. C-6.2)

# Questions

- Dans quelle mesure peut-on limiter le droit d'usage d'une propriété?
  - Pour protéger les MH, il est possible de « prohiber tous les usages » (art. 113 (16°) LAU).
- Qu'est-ce que l'expropriation déguisée en contexte de mise en oeuvre des PRMHH?
  - Il n'y a pas d'expropriation déguisée lorsqu'une municipalité agit en conformité avec la Loi.
- Quels sont les cas de jurisprudence qui permettent d'exposer les limites du cadre de planification à l'égard de la protection des milieux naturels?

# Postulats

- Une municipalité peut protéger intégralement les milieux humides sous tenure privée sis sur son territoire sans expropriation.
- Cela ne constitue pas nécessairement, non plus, de l'expropriation déguisée.
  - Il ne s'agit pas, ici, de créer des parcs ou des espaces accessibles au public, mais bien de d'assurer le maintien des milieux naturels d'intérêt là où ils se trouvent;
  - Par contre, si l'objectif est de créer des espaces publics, il faudra en faire l'acquisition (de gré à gré ou par expropriation).

# Les pouvoirs des municipalités de limiter les usages

# Le cadre législatif habilitant

- Les pouvoirs des municipalités sont ceux que leur confère la loi.
- Les tribunaux ne s'immisceront pas dans les décisions prises de bonne foi par les municipalités dans l'exercice de ces pouvoirs.
- Dans l'arrêt *Lorraine\**, la Cour suprême opine:
  - « Constitue un abus de pouvoir le fait pour un organisme public d'exercer illégalement son pouvoir de réglementation, *c'est-à-dire en dérogation des fins voulues par le législateur dans la délégation de ce pouvoir* [...] »
  - Les « fins voulues par le législateur » sont nécessairement tributaires de la nature du ou des pouvoirs réglementaires dévolus aux municipalités.
  - C'est pourquoi il faut identifier la source de ces pouvoirs réglementaires afin d'être en mesure d'apprécier si le règlement adopté s'inscrit à l'intérieur du cadre habilitant voulu par le législateur.
  - Autrement dit, ne sera pas considéré abusif le règlement qui s'inscrit à l'intérieur du cadre habilitant voulu par le législateur.

*\*Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc., 2018 CSC 35, par. 26.*

# Le cadre législatif habilitant

- Pour les MRC, le pouvoir d'intervention émane notamment de l'effet combiné des lois suivantes:
  - *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques;*
  - *Loi sur l'eau* (art. 15 à 15.7);
  - *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (art. 5 (4° ))
- Pour les municipalités locales, le pouvoir d'intervenir pour protéger les MH se trouve, notamment, à l'article 113 (16°) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

# Pouvoirs des MRC

# Les pouvoirs des MRC

## *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme :*

**5.** Le schéma **doit**, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté:

(...)

4° déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des milieux humides et hydriques;

# Les pouvoirs des MRC

## ***Grubb c. Municipalité du Canton de Shefford*** (2019 QCCS 1637)

- Contestation des modifications apportées au SAD de la MRC et au règlement d'urbanisme de Shefford, ayant pour effet de créer des zones de réserves limitant le développement et l'ouverture de nouvelles rues.
- Décision de la Cour supérieure :

[48] Toutefois, l'imposition de telles zones de réserve est possible, en raison des dispositions de l'article 6.1 de la LAU. Ces dispositions permettent à une MRC, dans le cadre de son schéma, de déterminer toute zone susceptible de faire l'objet, de façon prioritaire, d'un aménagement ou d'un réaménagement et de déterminer pour de telles zones les affectations du sol et la densité d'occupation.

(...)

[50]. De plus, l'exigence prévue au schéma, à son article 7.3.10.4.1, de restreindre l'émission de permis de construction aux terrains en bordure d'une rue existante, et de restreindre temporairement l'ouverture de nouvelles rues ou leur prolongement sont des mesures permises par les dispositions de l'art. 6(1) de la LAU et peuvent en conséquence être incluses dans un schéma.

# Les pouvoirs des MRC

## ***Grubb c. Municipalité du Canton de Shefford*** (2019 QCCS 1637)

- Ayant validé les modifications au SAD, la Cour supérieure valide également celles au règlement d'urbanisme :

[51]. Une fois que de telles restrictions ou exigences sont incluses dans un schéma, il en revient aux autorités municipales de s'assurer que leur propre réglementation respecte le schéma.

[52]. En adoptant les modifications, que le demandeur conteste, à sa réglementation municipale, la défenderesse Shefford ne fait qu'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par les dispositions de l'article 116(4) et 116(5) de la *LAU*.

[53]. La défenderesse Shefford n'excède ainsi aucun de ses pouvoirs juridictionnels ni n'abuse de sa compétence.

[54]. La défenderesse Shefford ne restreint pas, de façon indue, l'usage de son territoire ou d'une partie de celui-ci, mais assure que le développement se fasse de façon à respecter les grandes orientations gouvernementales et le schéma de la MRC de la H-Y.

# Enseignements pour les PRMHH

- L'harmonisation du SAD au PRMHH est compatible avec les pouvoirs de réglementation qui sont dévolus aux MRC.
  - Même plus, elle est obligatoire - art. 15.5 *Loi sur l'eau*:
    - « 15.5. Une municipalité régionale de comté *veille à assurer la compatibilité de son schéma d'aménagement et de développement avec le plan régional*. Elle propose toute modification utile au schéma en vue de mieux, assurer cette harmonisation, conformément aux règles prévues à cet effet à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1). *Elle doit également prendre les mesures de contrôle intérimaire appropriées selon les règles prévues par cette loi.* » (Nos italiques et soulignés)

L'incidence des orientations  
gouvernementales  
et  
le cadre légal voulu par le législateur

# L'incidence des orientations gouvernementales

- Dans le processus d'élaboration de leur SAD, les *MRC* sont tenues de se conformer aux orientations gouvernementales.
- Selon la doctrine, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* établit un dialogue formel entre le gouvernement et les *organismes compétents*.
  - Par ce dialogue, le gouvernement fait connaître et peut même *imposer* à un organisme compétent le respect des orientations gouvernementales.

# L'incidence des orientations gouvernementales

- En matière de protection des MH, les orientations gouvernementales sont claires depuis longtemps:

« Les milieux humides, qu'ils soient terrestres ou riverains, sont des composantes dont il faut absolument tenir compte dans la gestion du territoire. [...] »

« [...] considérant l'importance de ces milieux pour la gestion et le développement durable du territoire, le gouvernement recommande aux MRC de tenir compte des milieux humides présents sur leur territoire et d'adopter des mesures appropriées pour assurer leur conservation. »

Source: GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire - La protection du territoire et des activités agricoles*, Addenda au document complémentaire, février 2005, pp. 11 et 13.

# L'incidence de la *Loi sur l'eau*

- Il est utile, également, de rappeler l'incidence de la *Loi sur l'eau* quant au cadre légal dans lequel les MRC sont appelées à agir quant à la gestion des milieux humides.
- Le préambule de cette loi énonce:

# L'incidence de la *Loi sur l'eau*

## **LOI AFFIRMANT LE CARACTÈRE COLLECTIF DES RESSOURCES EN EAU ET FAVORISANT UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE L'EAU ET DES MILIEUX ASSOCIÉS**

CONSIDÉRANT que l'eau est indispensable à la vie et qu'elle est une ressource vulnérable et épuisable;

CONSIDÉRANT que l'eau est une ressource faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise et qu'il importe de la préserver et d'en améliorer la gestion pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures;

CONSIDÉRANT que l'usage de l'eau est commun à tous et que chacun doit pouvoir accéder à une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire ses besoins essentiels;

CONSIDÉRANT l'apport fondamental des milieux associés à la ressource en eau, notamment quant à la qualité et à la quantité de l'eau, la conservation de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu d'assurer la conservation de tels milieux que ce soit pour les préserver, les protéger, les utiliser de manière durable, les restaurer ou en créer de nouveaux;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de fixer un objectif d'aucune perte nette de tels milieux;

CONSIDÉRANT que l'État, en tant que gardien des intérêts de la nation dans la ressource eau, se doit d'être investi des pouvoirs nécessaires pour en assurer la protection et la gestion;

CONSIDÉRANT l'importance de favoriser une gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux qui lui sont associés dans une perspective de développement durable et en considération de la capacité de support de ces milieux et de leur bassin versant;

CONSIDÉRANT le rôle fondamental joué par les municipalités régionales de comté dans l'aménagement du territoire et dans l'identification des milieux associés à la ressource en eau à l'échelle de leur territoire;

# L'incidence de la *Loi sur l'eau*

- Et, rappelons-le, les MRC sont *obligées* d'élaborer un PRMHH.
  - Art. 15: « Une municipalité régionale de comté *doit* élaborer et mettre en oeuvre un plan régional des milieux humides et hydriques, à l'échelle de son territoire, incluant le domaine hydrique de l'État, dans une perspective de gestion intégrée de l'eau pour tout bassin versant concerné. [...] »

# Enseignements pour les PRMHH

- Le PRMHH comporte deux volets:
  - un volet diagnostique de la situation existante - c'est la nécessaire connaissance préalable du milieu;
  - un volet prospectif - quels sont les milieux qui présentent un potentiel de restauration ou de création de nouveaux MH, ou un intérêt de conservation, etc.
- Document de planification spécifique, le PRMHH doit ensuite être intégré au SAD dans une perspective *d'harmonisation*:
  - art. 15.5 *Loi sur l'eau* :  
*Une municipalité régionale de comté veille à assurer la compatibilité de son schéma d'aménagement et de développement avec le plan régional. Elle propose toute modification utile au schéma en vue de mieux assurer cette harmonisation*, conformément aux règles prévues à cet effet à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

# Les orientations gouvernementales

PRINCIPES  
DE LA  
CONCORDANCE

Principes des  
comités des  
métropoliens et  
SARL des MRC

Règlements d'urbanisme locaux

# Le principe de la concordance dans la jurisprudence

- Dans le récent jugement de la Cour supérieure, dans l'affaire *Pillenière Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*\*, la juge Lucas rappelle (par. 37):
  - « De son côté, une municipalité, telle la Ville, **est tenue** d'adopter un plan d'urbanisme **conforme** aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, ainsi que des règlements de zonage, de lotissement et de construction en accord avec le plan d'urbanisme, le schéma d'aménagement et le document complémentaire. »

# Pouvoirs des municipalités locales

# Les règlements d'urbanisme

- Zonage
- Lotissement
- Construction
- Cession pour fins de parcs
- Les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) et les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI)

# Règlements d'urbanisme locaux

## Protection de milieux humides

- Exemple: un règlement de zonage interdit le remblai dans les milieux humides.
  - *Corporation municipale du Canton de Hatley c. Développement Bacon's Bay inc.* (J.E. 90-1675 (C.S.)):
    - Les défendeurs prétendent la disposition réglementaire municipale est *ultra vires* et nulle pour trois motifs:
      - i) imprécision;
      - ii) absence de compétence de la municipalité pour adopter cette restriction réglementaire;
      - iii) expropriation illégale et déguisée.

# Règlements d'urbanisme locaux

## Protection de milieux humides

- *Affaire Développement Bacon's Bay inc.* (suite):
  - Quant à l'absence de compétence de la municipalité, le défendeur soutenait que la municipalité n'avait pas le pouvoir, en vertu du paragraphe 12° de l'article 113 (al. 2) L.A.U., d'interdire totalement les remblais dans les marécages « à des endroits non spécifiquement décrits et sur tout le territoire ».

# Règlements d'urbanisme locaux

## Protection de milieux humides

- Art. 113 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*:

Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants:

[...]

12° régir ou restreindre, par zone, l'excavation du sol, le déplacement d'humus, la plantation et l'abattage d'arbres et tous travaux de déblai ou de remblai; obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres;

# Règlements d'urbanisme locaux

## Protection de milieux humides

- La Cour répond:

« La zone ou la section visée est bel et bien cernée par un cours d'eau, une rivière et un lac. Le marécage dont il est question a un lien direct avec le Lac Massawippi et son importance quant à la frayère des grands brochets a été largement démontrée. [...] Le remblai constitue à ne pas en douter un certain ouvrage que la municipalité peut spécifiquement prohiber compte tenu "soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac...". Il s'agit d'un pouvoir conféré par la loi à la municipalité et l'argument d'incompétence à prohiber ce qui est reproché au défendeur doit donc aussi être rejeté. » [Nos italiques]

# Règlements d'urbanisme locaux

## Protection de milieux humides

- Art. 113 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*:

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants:

[...]

16° *régir ou prohiber tous les usages du sol*, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, *compte tenu*, soit de la topographie du terrain, *soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac*, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, *soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons* de sécurité publique ou *de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables*; [...]

# Modifications apportées à la LAU par la LCMHH

- En 2017, les mots « protection des rives, du littoral et des plaines inondables » sont remplacés par « protection des milieux humides et hydriques » partout dans la Loi.
- L'art. 1 LAU est modifié pour y insérer une référence formelle au concept de « milieux humides et hydriques » (qui sont ceux définis à l'art. 46.0.2 LQE).
- Le par. 16 du 2e al. de l'art. 113 LAU (règlement de zonage) se lit maintenant comme suit:

«16° régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité ~~d'un cours d'eau ou d'un lac~~ **de milieux humides et hydriques**, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection **de l'environnement** ~~environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables~~; prévoir, à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour un usage du sol, une construction ou un ouvrage qu'il précise;»
- Des modifications similaires sont apportées à l'art. 115 (lotissement).

# La portée extraordinaire de l'art. 113 (16°) LAU

- Rappel: un règlement municipal sera considéré valide pour autant qu'il s'inscrive à l'intérieur du cadre législatif habilitant *voulu* par le législateur.
- Avec le par. 16° de l'art. 113 LAU , les « fins voulues » par le législateur sont d'assurer la protection « des milieux humides et hydriques » et « de l'environnement ».
  - Dans l'atteinte de cet objectif, une municipalité peut « prohiber tous les usages ».
  - Ce pouvoir extraordinaire n'apparaît que dans trois dispositions de la LAU.
  - Nous sommes dans un régime de non-indemnisation voulu ainsi par le législateur.

# La notion d'*overlay zoning*

- La façon la plus simple de protéger un MH est d'y interdire le remblai.
- À remarquer: le par. 16° de l'art. 113 LAU n'exige pas de réglementer par zone.
  - Les usages préexistants autorisés (ex. résidentiels) n'ont pas d'incidence à ce propos.
- C'est la notion d'*overlay zoning* ou *zonage superposé*.

# La notion d'*overlay zoning*

Selon Me LeChasseur:

« [...], une variation de cette méthode est le zonage superposé ou dimensionnel (*overlay zoning*) où l'on conserve les zones existantes tout en y superposant certains aires définies indépendamment des zones initiales et qui contiennent des exigences supplémentaires que les lots dans ces zones se doivent de respecter. *Cette méthode est d'une grande utilité en matière de protection de l'environnement et de patrimoine, puisqu'on peut définir ainsi des zones de manière flexible. On retrouve notamment de genre de planification en matière de contrainte anthropiques ou naturelles suivant les paragraphes 16 et 16.1 de l'article 113 al. 2.* »

LECHASSEUR, M.-A., *Zonage et urbanisme en droit canadien*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2016, p. 344.

# La notion d'*overlay zoning*

- Le 6<sup>e</sup> alinéa de l'art. 113 annonce l'*overlay zoning*:
  - « Pour l'application du paragraphe 16° ou 16.1° du deuxième alinéa, *le règlement de zonage peut, de façon particulière, diviser le territoire de la municipalité*, établir des catégories d'usages, de constructions ou d'ouvrages à prohiber ou à régir *et établir des catégories d'immeubles, d'activités ou d'autres facteurs justifiant, selon le paragraphe visé, une telle prohibition ou réglementation*. Il peut alors décréter des prohibitions ou des règles *qui varient selon les parties de territoire*, selon les premières catégories, selon les secondes catégories ou selon toute combinaison de plusieurs de ces critères de distinction. Le règlement peut, aux fins de permettre la détermination du territoire où s'applique une prohibition ou une règle à proximité d'une source de contraintes, faire appel à la mesure du degré des effets nocifs ou indésirables produits par la source. »

# L'affaire du boisé Sabourin

- La Cour supérieure vient de valider ces théories, le 23 septembre dernier, dans la décision *Pillenière Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*. La juge Lucas écrit en effet:

« [78] En réalité, le paragraphe 16 de l'article 113(2) LAU confère expressément aux municipalités le mandat de réglementer, de régir et même de prohiber les usages, constructions ou ouvrages, en tenant compte de la nature des lieux, pour des raisons de sécurité publique et de protection de l'environnement. Un tel pouvoir est reconnu par les tribunaux, notamment dans les affaires *Ville de Québec c. Galy*, *Wallot c. Québec (Ville de)*, *Girouard c. Mont-St-Hilaire (Ville de)* et *Placements Mane Ltée c. Québec (Ville de)*. »

# L'affaire du boisé Sabourin

- Quant à la notion d'*overlay zoning*, elle écrit:
  - « [131] Le Tribunal constate que l'article 113(2) par. 16 LAU ne contraint pas la municipalité à régir «par zone» lorsqu'il s'agit de protéger les milieux humides existants, de sorte qu'elle peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble de son territoire (art. 113(1) LAU), sans tenir compte de la ou des zones où ces milieux se trouvent. Ceci dit avec égards, rien n'oblige la Ville à modifier le zonage résidentiel du Boisé Sabourin vers une zone de conservation afin de tenir compte des caractéristiques particulières de la propriété des promoteurs. À juste titre, elle exerce son pouvoir délégué de *réglementer* pour protéger l'environnement, plutôt que celui de *zoner* (art. 113 (2) par. 2 et 3 LAU), dans des circonstances légitimes et raisonnables de le faire. » [Nos italiques]

# L'affaire du boisé Sabourin

- Et, de conclure:

« [144] En somme, la réglementation municipale adoptée en mars 2018 **atteint l'objectif législatif de protection des milieux humides**, relève d'une interprétation raisonnable de la loi habilitante LAU, découle d'un processus conforme menant à son adoption **et s'avère justifiée à la lumière de l'importance et de la valeur écologique des milieux humides sur les lots en litige**. À défaut de démontrer le caractère déraisonnable de la réglementation municipale attaquée et l'expropriation déguisée, le recours des promoteurs doit être rejeté. »

# Enseignements pour les PRMHH

- Les municipalités locale disposent de pouvoirs utiles et suffisants en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour protéger les milieux humides situés sur leur territoire *via* leur réglementation d'urbanisme.
- Suite à la publication des PRMHH et la modification des SAD, les municipalités locales seront en mesure d'harmoniser leur réglementation locale. En fait, elles y seront obligées.

# La notion d'expropriation déguisée

# Posture traditionnelle

- L'auteur Robert Daigneault écrit:

« Un recadrage est nécessaire. Nous vivons dans un État de droit. Il n'est aucunement question ici de minimiser l'importance de protéger des milieux naturels sensibles ou l'importance de freiner la disparition des milieux humides. Il faut simplement le faire dans le respect de la Règle de droit. *Si ces milieux ont l'importance que l'État prétend qu'ils ont, il peut se prévaloir de ses pouvoirs d'expropriation.* »\* [Nos italiques]

- Cette position favorise le *statu quo*, et le *statu quo* favorise le développement traditionnel.

\* Robert DAIGNEAULT, « La protection de l'environnement et la Règle de droit : concourantes ou concurrentes? », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement 2014*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2014, p. 175, à la page 221.

# Posture traditionnelle

- Cette *posture* repose, notamment, sur l'article 6 de la *Charte des droits et libertés* selon lequel:  
« 6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi. »

# Posture traditionnelle

- Cette *posture* repose, notamment, sur l'article 6 de la *Charte des droits et libertés* selon lequel:  
« 6. **Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens**, sauf dans la mesure prévue par la loi. »

# Posture traditionnelle

- Cette *posture* repose, notamment, sur l'article 6 de la *Charte des droits et libertés* selon lequel:  
« 6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, **sauf dans la mesure prévue par la loi.** »

Et, en matière de protection des milieux naturels, ce que prévoit la loi = **qu'ils soient protégés par la réglementation municipale.**

# La réponse de nos tribunaux

- Dans l'affaire *Pillenière Simoneau*, la Cour supérieure souligne comment le législateur ayant offert aux municipalités de pouvoir de prohiber tous les usages pour protéger les milieux humides et l'environnement, il ne saurait y avoir expropriation déguisée quand une municipalité agit en ce sens. La juge Lucas écrit:
  - « [99] Ensuite, dans la mesure où les règlements municipaux adoptés ont pour effet d'interdire toute construction résidentielle ou commerciale, le Tribunal est d'avis que **la Ville avait la compétence de les adopter étant entendu que le paragraphe 16 de l'article 113(2) LAU lui accorde spécifiquement le pouvoir d'interdire tous les usages, constructions et ouvrages sur les milieux humides.** »
- Les restrictions imposées par la réglementation d'urbanisme de Saint-Bruno s'inscrivent donc dans une **mesure prévue par la loi** et ne saurait constituer une expropriation déguisée.

# L'expropriation déguisée

- Qu'est-ce qu'une « expropriation déguisée »?
  - Dans l'arrêt *Wallot*, la Cour d'appel expose clairement le concept de l'expropriation déguisée en ces termes:
    - « 47 Les tribunaux ont donc reconnu que, pour être considérée illégale, *une restriction réglementaire doit équivaloir à une «négation absolue» de l'exercice du droit de propriété ou encore à «une véritable confiscation» de l'immeuble.* Les limitations qui tendent à ne stériliser qu'une partie de ce droit sans toutefois priver son titulaire de l'utilisation raisonnable de sa propriété ne seront pas jugées abusives. »

# L'expropriation déguisée

- Un exemple d'«expropriation déguisée»:
  - Le fait d'affecter un bien détenu de manière privée à une utilité publique ou d'en permettre l'accès au public (zonage de 'parc').
    - *Ville de Montréal c. Benjamin*, REJB 2004-80976 (C.A.);
    - *2646-8926 Québec inc. c. Lorraine (Ville de)*, 2016 QCCA 1803.
- Qu'est-ce qui ne constitue pas de l'expropriation déguisée?
  - Faire en sorte que des milieux naturels situés sur une propriété conservent leur caractère "naturel" sans en permettre un accès public et sans empêcher le propriétaire de jouir de son bien.

# L'expropriation déguisée

- Qu'est-ce qui ne constitue pas de l'expropriation déguisée?
  - Faire en sorte que des milieux naturels situés sur une propriété conservent leur caractère “naturel” sans en permettre un accès public et sans empêcher le propriétaire de jouir de son bien.
    - Cela a été confirmé dans l'affaire *Pillenière Simoneau*.
- Dans *Exploitation agricole et forestière des Laurentides inc. c. Mont-Tremblant (Ville de)*\*, la Cour supérieure a eu l'occasion d'expliquer:
  - L'évaluation de l'utilité réelle ou potentielle du terrain doit être objective et non en fonction de ce que le propriétaire pouvait ou voulait y faire.

\*2015 QCCS 1930, par. 67, conf. par 2017 QCCA 1351.

# L'expropriation déguisée

- En fait, il est admis en jurisprudence que ce n'est pas parce qu'une loi ou un règlement de zonage est sévère ou tend à stériliser une partie du droit de propriété ou de son exercice, même de façon draconienne, qu'il en devient abusif et inopposable:
  - *Corporation municipale de Wendover et Simpson c. Fillion*, [1992] R.D.I. 267 (C.A.).
- En matière de zonage, le législateur municipal n'est pas tenu de suivre l'affectation que privilégieraient les lois du marché.
- Le zonage peut avoir pour effet de confisquer une partie de la valeur économique d'un terrain.

## Les enseignements de l'affaire *Abitibi (MRC de) c. Ibitiba ltée*

Il n'y a pas non plus, en l'espèce, expropriation déguisée. Certes, pour le propriétaire, le fait de se conformer à une réglementation visant à protéger l'environnement est une charge supplémentaire et lui occasionne des tracas et des dépenses additionnelles. C'est là simplement la rançon que tout propriétaire individuel doit payer pour la protection générale et collective de la nature. La complexification de l'exercice du droit de propriété individuel pour cette raison ne saurait constituer une expropriation déguisée, non plus d'ailleurs qu'une réduction consécutive de la valeur commerciale de la propriété. Nous ne sommes pas devant une situation où la réglementation réduit tellement l'exercice du droit de propriété qu'elle en rend un usage impossible ou a pour effet de supprimer totalement l'achalandage d'une entreprise tout en lui laissant ses biens.

\*[1993] R.J.Q. 1061 (C.A.), 1069

# Changer le zonage sans crainte d'être poursuivi?

- Il n'y a pas de droit acquis au maintien de la réglementation existante.
  - *Beaufort Realties (1964) inc. c. Kirkland (Ville de)* (C.S. Montréal, 500-05-007178, 30 avril 1980, j. Ignace-J. Deslauriers).
- Seul un usage réellement exercé est constitutif de droits acquis.
  - *Frelighsburg c. Sibeca* (C.A.)

# Changer le zonage sans crainte d'être poursuivi?

- Même l'approbation d'un projet de subdivision n'est pas, semble-t-il, constitutif de droits acquis.
- Dans *Place Aylmer Inc. c. Partie ouest du Canton de Hull\**, la Cour supérieure statue que:
  - « [...] le droit devient acquis à compter de l'époque où l'acquéreur a rempli toutes les obligations et fait toutes les démarches requises pour faire valoir l'exercice du droit que lui confère le règlement qu'il invoque. Pas avant. Il devient alors évident que la simple approbation, par une corporation municipale, d'un projet de subdivision ne peut créer, en faveur du propriétaire de ce terrain ou d'un tiers-acquéreur éventuel, *un droit qui resterait inaliénable et perpétuel*. Cette approbation ne crée rien, elle ne fait que constater un état de choses, savoir l'établissement d'un cadastre officiel servant à décrire d'une façon plus simple les composantes d'une superficie que l'on veut fragmenter. » [Nos italiques]

\* *Place Aylmer Inc. c. Partie ouest du Canton de Hull*, (1978) 19 C. de D. 833, 835.

# Changer le zonage sans crainte d'être poursuivi?

- Il existe une présomption de bonne foi applicable aux décisions des municipalités.
- Selon la Cour d'appel dans *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)\**:
  - « En effet, l'administration publique bénéficie d'une présomption de bonne foi. Seule une preuve claire et convaincante de la mauvaise foi peut engendrer la révision du pouvoir discrétionnaire de la municipalité. »

\*REJB 2002-35880 (C.A.)

# Changer le zonage sans crainte d'être poursuivi?

... et selon la Cour suprême:

«24 Les municipalités exercent des fonctions qui requièrent la prise en considération d'intérêts multiples, parfois contradictoires. *Pour favoriser pleinement la résolution démocratique des conflits politiques, les corps publics élus doivent disposer d'une marge de manœuvre considérable.* Hors d'un contexte constitutionnel, il serait inconcevable que les tribunaux s'immiscent dans ce processus et s'imposent comme arbitres pour dicter la prise en considération d'un intérêt particulier. Ils ne peuvent intervenir que s'il y a preuve de mauvaise foi. » [Nos italiques]

*Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304, 2004 CSC 61

# Enseignements pour les PRMHH

- La présomption de bonne foi est renforcée du fait que l'adoption des PRMHH et les conséquences légales qui en découlent pour les MRC et les municipalités locales :
  - Découle d'une obligation légale imposée aux MRC;
  - Se fait conformément à un guide publié par le MELCC;
  - Nécessite l'approbation du MELCC préalablement à son entrée en vigueur.
- Il serait pour le moins absurde qu'en se conformant à ce que la Loi exige des municipalités, celles-ci se trouvent alors placées dans une situation d'expropriation déguisée.
- Il n'y aura pas expropriation déguisée si la modification réglementaire n'équivaut pas à une véritable confiscation, donc éviter les zonages "parc" ou "de conservation", mais, clairement, les MH devront être protégés au terme de l'exercice d'élaboration et de mise en oeuvre des PRMHH.

# L'incidence de la réglementation d'urbanisme sur la valeur foncière

# Le zonage municipal crée le marché

- Deux auteurs français expliquent :
  - « Lorsqu'on laisse au marché le soin de décider des usages du sol, l'activité la plus rémunératrice prévaut en chaque lieu. De fait, dès lors que certains usages sont utiles à la collectivité mais ne peuvent être suffisamment rémunérés par le marché, la question de leur préservation se pose. En France, le zonage a constitué l'instrument privilégié de l'intervention publique pour préserver les usages du sol menacés. *Il a pour but de créer des marchés segmentés en fonction des types d'usage du sol.* »

Ghislain Geniaux Claude Napoléone, « Rente foncière et anticipations dans le périurbain », *Économie et Prévision*, no 168 2005-2, pp. 77-93, à la page 77.

# Évaluer justement la valeur foncière des milieux naturels

- Dans un texte paru dans la revue *Le Faisceau* (Hiver 2011), Ernest Lépine aborde la question de la valeur foncière des milieux naturels.
- Tout d'abord, il indique:
  - «Il convient d'aborder le sujet de l'évaluation par l'examen des trois hypothèses suivantes :
  - La première hypothèse : L'État et la reconnaissance du principe d'indemnisation, en guise de compensation pour un terrain devenu partiellement ou totalement inconstructible, en raison de la présence d'un milieu naturel ou d'un milieu humide.
  - La deuxième hypothèse : L'État et *l'application du principe de non-indemnisation*, pour un terrain devenu partiellement ou totalement inconstructible, en raison de la présence d'un milieu naturel ou d'un milieu humide.
  - La troisième hypothèse : *L'émergence de la valeur écologique et de son marché potentiel.*» (p. 65)

Ernest LÉPINE, «L'évaluation des immeubles à vocation publique - Éléments d'économie immobilière», *Le Faisceau*, vol. 38, no 3, p.27.



# Évolution de la notion de valeur foncière

- Contrairement à ce qui prévalait il y a quelques années, il existe maintenant un marché pour les biens écologiques.

- Conservation de la nature
- Canards Illimités
- CIME Haut-Richelieu
- Nature Action Québec



- Ces organismes se portent acquéreurs de terrains déjà assujettis à un zonage qui favorise leur conservation à l'état naturel.
- La valeur des transactions peut avoisiner les millions de dollars.

# L'écofiscalité

- Les modèles économiques actuels, de même que la fiscalité municipale, ignorent cependant, pour une large part, l'émergence de ce marché.
- La valeur économique des services écologiques rendus par les écosystèmes est aussi ignorée.
- Ce sont là des *externalités*.
- Il faut tendre vers une *internalisation* de ces externalités dans nos modèles économiques et particulièrement en matière de fiscalité municipale. D'où *l'écofiscalité*.
- Ce sujet fera l'objet de la présentation de Louis Parenteau.

Recommandation pour la protection des  
milieux naturels par les municipalités :  
L'approche réglementaire mixte  
(ou de gouvernance mixte)

# La réalité de nos moyens financiers

- Le Fonds vert de la CMM, qui semble davantage miser sur l'acquisition des milieux naturels, ne pourra pas permettre la protection de tous les milieux naturels qui méritent d'être protégés.
- Il est en effet précisé, dans le PMAD (p. 184) que le Fonds vert a contribué à la protection par acquisition de 155 hectares d'espaces boisés représentant un investissement total de 11,6M\$.
- Si on considère que les bois et corridors forestiers identifiés au PMAD (non inclus dans une aire protégée) représentent 41 452 ha, à un coût moyen d'acquisition de 75K\$/ha, il en coûterait donc la modique somme de...

3 102 000 000 \$

pour acquérir ces milieux naturels!

# La réalité de nos moyens financiers

- Bref, dans le contexte actuel des finances publiques, il relève de la pure utopie de croire que les municipalités du Québec, ou le gouvernement provincial, puissent un jour faire l'acquisition de tous les milieux naturels dignes de protection.
- Nous ne serons jamais collectivement assez riches.

# L'approche réglementaire mixte (ou la recette du projet de conservation idéal)

1. Caractérisation environnementale de l'ensemble des parcelles non bâties
2. Élaboration du plan de conservation des milieux naturels
3. Adoption des mesures réglementaires appropriées (zonage, lotissement, PAE, PIIA, etc.) restreignant la gamme des usages anthropiques autorisés
4. Incidence sur la valeur foncière (à la baisse) des terrains concernés
5. Intervention des organismes de conservation (Canards Illimités, Conservation de la Nature, Nature-Action Québec, organismes locaux, etc.)
6. Gestion et mise en valeur des milieux naturels protégés par l'organisme de conservation (ou la FUS) en collaboration avec la municipalité.

# Le projet de conservation idéal

- Voici comment nous estimons que les meilleurs projets de conservation devront dorénavant s'articuler :
  - 1) la municipalité acquiert la **nécessaire connaissance préalable** du milieu, c'est-à-dire qu'elle fait procéder à la caractérisation environnementale de l'ensemble des parcelles non bâties de son territoire ;
  - 2) la municipalité élabore ensuite son **plan de conservation** des milieux naturels dont elle souhaite la protection et la mise en valeur ;
  - 3) compte tenu des objectifs de son plan de conservation, la municipalité **adopte des mesures réglementaires appropriées** (zonage, lotissement, PAE, PIIA, etc.) qui restreignent la gamme des usages anthropiques autorisés dans les milieux sensibles ou à protéger ;

# Le projet de conservation idéal (suite)

- 4) cette intervention réglementaire est susceptible d'influencer, vraisemblablement à la baisse, la valeur foncière des terrains concernés, ce qui aura pour effet d'accroître les possibilités de voir des projets d'intendance privée se réaliser ;
- 5) les organismes de conservation (Canards Illimités, Conservation de la Nature, Nature-Action Québec, organismes locaux, etc.) interviennent ensuite, à l'aide des outils d'intendance privée, pour pérenniser la protection de ces milieux ;
  - notamment, dans les cas qui s'y prêteront, les organismes de conservation pourront procéder à l'acquisition (en pleine propriété ou de servitudes de conservation) des immeubles à protéger ;
  - le cas échéant, ce rôle peut aussi être joué par une fiducie d'utilité sociale ;
- 6) les milieux naturels protégés seront gérés et mis en valeur au bénéfice des citoyens de la municipalité et des générations futures, par l'organisme de conservation (ou la FUS) en collaboration avec la municipalité.

# L'aspect réglementaire

- Il ne s'agit pas, selon cette approche, d'imposer un zonage « parc » ou « conservation » par lequel un propriétaire foncier serait dépouillé à toutes fins utiles de son bien.
- À ce sujet, la Cour supérieure nous a rappelé à l'ordre dans l'affaire *Habitations Germat inc. c. Ville de Lorraine*\*:
  - la réglementation ne doit pas avoir pour effet de permettre un *taking* de la propriété:
    - «Il n'est pas contesté que cette réglementation est exceptionnellement restrictive, puisqu'elle empêche pratiquement tout usage autre que les randonnées piétonnières, le ski de fond et l'observation de la nature sur la quasi-totalité de leurs terrains, exception étant faite de sa partie située le plus au nord. [...] En d'autres mots, les propriétaires des terrains ne peuvent rien y faire, bien qu'ils doivent continuer à payer les taxes foncières qui s'y appliquent.» (par. 5)
  - Voir, aussi, *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2020 QCCS 2538.

\*2018 QCCS 5781, confirmé par *Ville de Lorraine c. 9398-2585 Québec inc.*, 2021 QCCA 167 (décision du 28 janvier 2021).

# Conclusion

# Conclusion

- La protection des MH dans le cadre des PRMHH émane des obligations imposées aux municipalités régionales et locales par la Loi.
- Les MRC et municipalités locales sont donc tenues de voir à la protection de ces milieux dans l'atteinte de l'objectif de « zéro perte nette » prévu dans la loi.
- Les PRMHH sont un élément central et essentiel à la mise en oeuvre de la protection des MH.

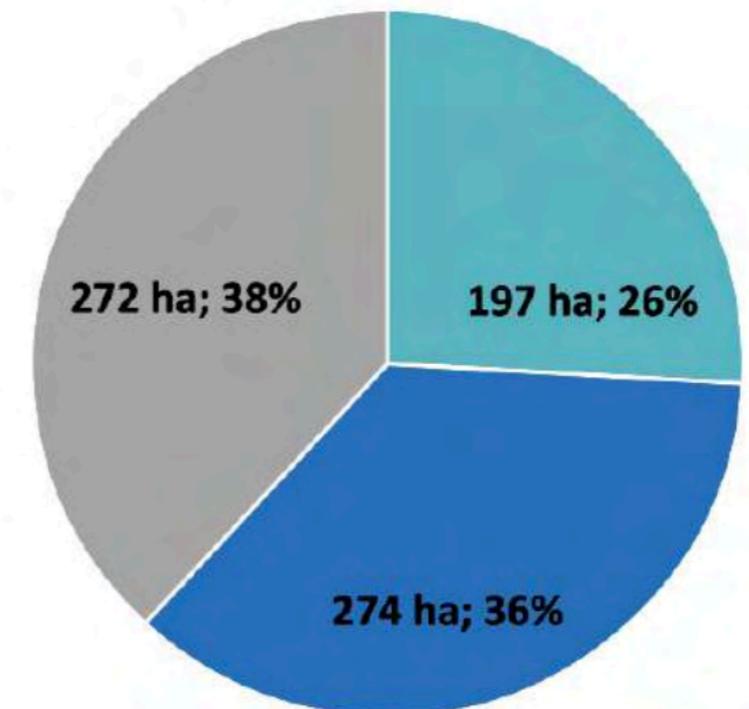
# Conclusion

## Évaluation et constats Depuis la LCMHH\*

- 50 % des superficies autorisées compensées financièrement
- Plaintes : près de 200 ha de MHH remblayés ou détruits sans autorisation<sup>2</sup>
- En incluant ces infractions et les autorisations sans compensation, c'est plutôt **36 %** des pertes de MHH qui sont compensées

Répartition des 743 ha de pertes de MHH depuis juin 2017

- Infractions répertoriées
- Superficies compensées
- Superficies autorisées non compensées



Votre  
gouvernement

\* Compilation novembre 2006 à mars 2020

\*\* Note : 20 projets de conservation volontaire ont permis de protéger 2 324 ha de milieux humides en milieu privé.

Québec

15

# Conclusion

- La protection des MH via le régime d'autorisation environnementale provincial ne suffit pas à l'atteinte de l'objectif de zéro perte nette.
- Rappelons les propos du juge Thôt dans l'affaire *Sutton*:
  - « [l]a notion de « développement durable » n'est pas qu'une figure de style ni un vœu pieux. C'est un changement fondamental de philosophie sociétale. » (par. 13).
- Saurons-nous prendre le virage nécessaire avec les PRMHH?

# Pour nous joindre

**Prunelle Thibault-Bédard,  
Avocate**

*Environnement*

2267, rue Aylwin

Montréal (Québec) H1W 3C7

Tél: (514) 792-6138

Fax: (514) 613-8764

Courriel:  
[prunelle@droitenvironnement.com](mailto:prunelle@droitenvironnement.com)

Internet:  
[www.droitenvironnement.com](http://www.droitenvironnement.com)

**DHC Avocats**

*Municipal, environnement et  
conservation*

800, Place Victoria

C.P. 391, bureau 4500

Montréal (Québec) H4Z 1J2

Tél: (514) 331-5010

Fax: (514) 331-0514

Courriel: [jfgirard@dhcavocats.ca](mailto:jfgirard@dhcavocats.ca)

Internet: [www.dhcavocats.ca](http://www.dhcavocats.ca)