

LE PARTAGE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE TRAVAUX DANS UN COURS D'EAU

LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES ET L'EXPROPRIATION DÉGUISÉE

PFD

AVOCATS
LAWYERS

Me Joanne Côté

Avril 2023

Le régime d'autorisation pour les travaux à être réalisés dans un cours d'eau est partagé entre les municipalités régionales de comté (MRC), les municipalités locales et le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP).

1 - Le régime d'autorisation par les MRC

- Compétence exclusive en matière de gestion des cours d'eau par les MRC
- Vise les cours d'eau mentionnés à l'article 103 de la *Loi sur les compétences municipales (LCM)*
 - *MRC de Bellechasse c. Henry*, 2022 QCCS 3746

En l'absence de règlement de la MRC, celle-ci n'intervient que dans le cas des obstructions visées à l'article 105 LCM.

La MRC peut toutefois être responsable dans le cas de mauvaise gestion des cours d'eau.

- *Municipalité d'East Broughton c. Association de chasse et pêche des Cantons de Broughton inc.*, 2021 QCCA 691
- *Maheu c. Municipalité du Canton de Shefford*, 2022 QCCS 769
- *Paquet c. MRC Etchemins*, 2019 QCCS 739

C'est dans un règlement, adopté en vertu de l'article 104 LCM, qu'elle peut établir un régime d'autorisation à l'égard des travaux à être exécutés dans un cours d'eau sous sa juridiction.

Ainsi, en présence d'un règlement, toute personne qui désire réaliser des travaux assujettis au règlement de la MRC doit obtenir une autorisation:

- De la MRC, ou
- de la municipalité locale lorsqu'une entente intervient selon l'article 108 LCM.
 - *Municipalité de Très-Saint-Sacrement c. Tiberghien*, 2020 QCCS 1754

C'est le contenu du règlement de la MRC qui détermine les obligations des citoyens à l'égard des travaux entrepris.

L'adoption d'un règlement par la MRC comporte certains bénéfices mais également une possibilité de responsabilités accrues.

- En l'absence d'un règlement, la MRC n'intervient qu'en vertu de l'article 105 LCM.
- En présence d'un règlement, sa responsabilité peut être retenue lorsqu'elle fait défaut d'appliquer son règlement et d'inspecter les travaux.
- En présence d'un règlement, la MRC peut obtenir le remboursement des frais du propriétaire en défaut de réaliser les travaux, selon ce que prévoit une disposition de son règlement alors qu'en vertu de l'article 105 LCM, elle doit démontrer que le remboursement est exigé du propriétaire qui a causé l'obstruction.

2 - Le régime d'autorisation par les municipalités locales

Le contrôle des municipalités locales s'exerce suivant les dispositions de sa réglementation d'urbanisme adoptée en vertu de l'article 113(16) et (16.1) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou selon les pouvoirs dont elle dispose en matière d'environnement (art. 4 LCM).

Le contrôle des municipalités locales s'exerce également selon ce que prévoit le *Règlement concernant la mise en œuvre provisoire des modifications apportées par le chapitre 7 des lois de 2021 en matière de gestion des risques liés aux inondations* (ci-après « le régime transitoire »).

Bien qu'autorisés par un règlement de la MRC, certains travaux ne pourront être réalisés si le règlement de la municipalité locale est plus sévère que celui de la MRC.

Le régime transitoire toutefois s'impose: le règlement municipal ne s'applique pas aux travaux autorisés ou interdits par ce régime.

3 - Le régime d'autorisation par le MELCCFP

En principe, tous travaux dans un milieu hydrique (cours d'eau, lacs) et un milieu humide sont assujettis à une autorisation du ministre (art. 22 LQE).

La LQE s'articule autour de quatre régimes de contrôle:

- Autorisation pour grands projets (assujettie au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement)
- Autorisation ministérielle (art. 22 LQE)
- Régime de déclaration de conformité
- Régime d'exemption

La mise en œuvre de ce régime d'autorisation est établie par le *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (REAFIE).

Le *Règlement sur les activités dans les milieux humides, hydriques et sensibles* (RAMHHS) complète le REAFIE pour le volet des milieux hydriques et humides ainsi que pour les travaux sujets à une déclaration ou exemption.

Ces règlements sont appliqués et pris en charge par le MELCCFP et non par les municipalités (MRC ou locales).

Les municipalités peuvent adopter des mesures plus sévères que ces règlements dans la mesure où ceux-ci sont conciliables (l'art.118.3.3 LQE ne s'applique pas au REAFIE ni au RAMHHS).

L'abolition de la politique de protection des rives et du littoral a entraîné l'adoption d'un régime transitoire. Ce régime vise:

- À uniformiser certaines exigences minimales en matière de protection des zones inondables, protection des milieux hydriques et humides.
- Le régime transitoire s'impose et aucune disposition d'un règlement municipal (locale ou MRC) ne peut porter sur ces objets.

Actuellement, on ignore quel régime permanent viendra remplacer le régime transitoire.

Ce ne sont pas toutes les activités exemptées d'une autorisation ministérielle qui sont soumises au régime transitoire, le régime se complète par les règlements municipaux et régionaux.

Les travaux d'entretien d'un cours d'eau (curage d'un cours d'eau), sous la responsabilité d'une municipalité, sont sujets à une déclaration de conformité (art. 335 RAEFIE).

Une demande d'autorisation générale selon l'article 31.0.5.1 peut être demandée par une municipalité (MRC ou municipalité locale) pour des travaux d'entretien des cours d'eau visés à l'article 103 LCM ou des travaux dans un lac visant la régularisation du niveau du lac ou l'aménagement du lit. Le ministre fixe la durée de l'autorisation, laquelle ne peut excéder 5ans.

Les travaux réalisés en vertu de l'article 105 LCM sont assujettis à une autorisation ministérielle.

- *MRC Nouvelle-Beauce c. PG du Québec*, 2014 QCCA 1099

Sont exemptés, d'une autorisation ministérielle ou d'une déclaration, les travaux dans le littoral d'un cours d'eau suivant:

- La construction d'un ponceau d'au plus 4,5 mètres (art. 327 RAEFIE)
- Les travaux de stabilisation d'un talus (art. 337 RAEFIE)
- Aménagement d'un passage à gué d'au plus 7 mètres (art. 339 RAEFIE)
- Structure de traverse de cours d'eau (sans appui dans le littoral) (art. 339 RAEFIE)

- Aménagement et gestion de la faune (art. 329 RAEFIE)
- Retrait et taille de végétaux (art. 321 et 339 RAEFIE)
- Construction d'un chemin (art. 325 RAEFIE et art. 20 et 21 RAMHHS)
- Un abri à bateau d'au plus 20m² (Art. 339 RAEFIE)
- Un quai d'au plus 20m² (Art. 339 RAEFIE)

Bien que les travaux exemptés par le RAEFIE ne sont assujettis à aucune autorisation ministérielle, ceux-ci demeurent sujets à la réglementation municipale ou au régime transitoire.

Par conséquent, tous travaux dans un cours d'eau doivent faire l'objet d'une autorisation municipale (MRC, municipalité locale) lorsque la réglementation applicable le prévoit.

4 - La protection des milieux humides et l'expropriation déguisée

En principe, une municipalité ne peut affecter un terrain à un usage trop restrictif qui ne permet aucun développement rentable de la propriété.

L'affectation d'une zone, à des fins de conservation, parcs et terrains de jeux ou autre usage non rentable, a été jugée invalide et donnant ouverture à des recours en nullité du règlement ou en indemnité pour expropriation déguisée.

Les pouvoirs d'une municipalité en matière de protection des milieux humides découlent des paragraphes 16 et 16.1 du premier alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ainsi que de l'article 4 de la *Loi sur les compétences municipales*.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

« 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 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; 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;

16.1° régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général; »

« 4. En outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, toute municipalité locale a compétence dans les domaines suivants :

- 1° la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs ;
- 2° le développement économique local, dans la mesure prévue au chapitre III ;
- 3° la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication ;
- 4° l'environnement ;
- 5° la salubrité ;
- 6° les nuisances ;
- 7° la sécurité ;
- 8° le transport.

Elle peut adopter toute mesure non réglementaire dans les domaines prévus au premier alinéa ainsi qu'en matière de services de garde à l'enfance. Néanmoins, une municipalité locale ne peut déléguer un pouvoir dans ces domaines que dans la mesure prévue par la loi. »

En matière de protection des milieux naturels, le législateur permet ainsi aux municipalités de prohiber toute construction, ouvrage ou usage d'une propriété qui comporte de telles contraintes.

- Protection des rives et du littoral
MRC d'Abitibi c. Ibitiba ltée, 1993 RJQ 1061
- Renaturalisation des rives des cours d'eau et des lacs
- *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165
- Interdiction d'abattage d'arbres dans des secteurs de fortes pentes
9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de), 2010 QCCA 858

- *Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.* 2021 QCCA 630

La Ville de Saint-Rémi désire développer les phases 2-A et 2-B de son parc industriel.

Les terrains visés, par ce développement, comprennent un important milieu humide (plus de 5 hectares), lequel milieu humide sera qualifié, par des biologistes, de « grande valeur ».

Aux fins du développement de son parc industriel, la Ville demande un certificat d'autorisation au MELCCFP afin de remblayer le milieu humide présent. Le ministère exige une compensation.

En 2011, la Ville offre au ministère:

- Compensation en terrains et milieux humides de la phase 2-B qui comprend les terrains des demandeurs;
- Un zonage récréatif sur les terrains visés par la compensation.

En 2011, la Ville fait passer les terrains de la phase 2-B, d'une zone industrielle à une zone récréative.

En 2013, la Ville obtient son certificat d'autorisation.

À la Cour, la demande ne vise pas la nullité du règlement de zonage mais des dommages correspondant à une indemnité d'expropriation.

Selon la Cour d'appel, en 2011, la Ville n'avait pas le pouvoir de prohiber toute construction, ouvrage ou usage sur un terrain, compte tenu de la présence d'un milieu humide.

C'est en 2017 que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été modifiée, laquelle autorise dorénavant les municipalités à prohiber toute construction, ouvrage ou usage du sol compte tenu de la présence d'un milieu humide.

- *Pillenière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2021 QCCS 4031

Introduction par la Ville de Saint-Bruno-de-Montarville de certaines dispositions à son règlement de zonage et qui vise à contrôler les activités d'abattage d'arbres dans les milieux humides et à interdire la construction dans les milieux humides.

Les terrains des promoteurs ont une superficie de 187 000m² à l'intérieur desquels ils envisageaient un développement résidentiel. Ce projet est devenu irréalisable suite à l'adoption des modifications réglementaires.

La Cour reconnaît qu'un règlement pourra valablement prohiber tout usage d'un ou d'une partie d'un terrain, sans obligation d'indemniser son propriétaire, et ce, si la loi accorde spécifiquement ce pouvoir.

Dans cette affaire, il a été jugé que les modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 2017, et ce, aux paragraphes 16 et 16.1 du premier alinéa de l'article 113 LAU autoriseraient dorénavant les municipalités à prohiber tout usage, construction et ouvrage, et ce, sans indemnité sur les matières mentionnées à ces paragraphes, dont la protection des milieux humides.

- *Sommet prestige Canada inc. c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2023 QCCS 676

Les demandeurs sont propriétaires d'un terrain de 6 hectares acheté en 2006 pour la somme de 2 000 000 \$.

Il s'agit d'un boisé exceptionnel qui abrite des plantes menacées.

Le promoteur négocie avec la Ville pendant 6 ans pour le développement de son terrain.

La Ville approuve finalement le projet en 2011.

Le 12 décembre 2011, le promoteur dépose un plan de lotissement (création de 31 lots).

Le 3 novembre 2013, dans le cadre de l'élection municipale, un nouveau conseil, opposé au projet, est élu. Dès son élection, le conseil entreprend la révision de ses règlements d'urbanisme.

Le 10 juillet 2014, l'agglomération de la Ville de Longueuil adopte un règlement de contrôle intérimaire qui a pour effet d'empêcher tout développement sur le terrain.

Le 4 décembre 2017, la Ville identifie, à sa réglementation d'urbanisme, le boisé comme milieu naturel protégé et impose, par le fait même, des normes strictes d'abattage d'arbres qui empêchent le développement du terrain.

Le promoteur réclame une indemnité d'expropriation à la Ville de 15 000 000 \$.

La Ville de Saint-Bruno-de-Montarville plaide que les dispositions contestées ont été adoptées en vertu de l'article 113 (16) LAU qui créent un régime de non indemnisation lorsque le règlement vise la protection de l'environnement.

Selon le tribunal, les règlements ont effectivement été adoptés conformément aux pouvoirs habilitant de la Ville (*Loi sur les compétences municipales, Loi sur le développement durable et Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*).

Toutefois, ces dispositions habilitantes n'autorisent pas la Ville à exproprier sans indemnité. Selon la Cour, il faudrait que ce pouvoir habilitant soit énoncé de manière spécifique en référence au pouvoir de ne pas indemniser.

CONCLUSION