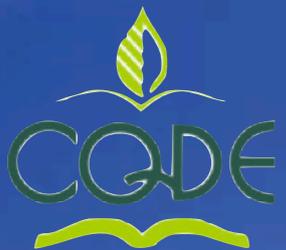


**Dufresne Hébert Comeau**  
A v o c a t s

# La protection des milieux humides:

*ou comment  
réussir son gâteau  
au chocolat*

Me Jean-François Girard  
Notre-Dame-du Laus  
17 novembre 2015



# Contenu de la conférence

- Constats sur l'état des milieux humides
- La nécessaire connaissance préalable du territoire
- L'approche réglementaire mixte
- L'aménagement du territoire et la protection des milieux humides: une responsabilité municipale
- La protection des milieux humides dans le cadre de l'aménagement du territoire: les outils urbanistiques
- Le principe de la *compensation*: panacée ou illusion?
- La valeur économique des milieux humides

# L'état des milieux humides dans le sud du Québec

# Premier constat

- Les milieux humides disparaissent à un rythme alarmant:
  - Plus de 80% des milieux humides originaux ont été détruits dans la vallée du Saint-Laurent;
  - À l'échelle de la CMM, les milieux humides occupent 4,6% du territoire.

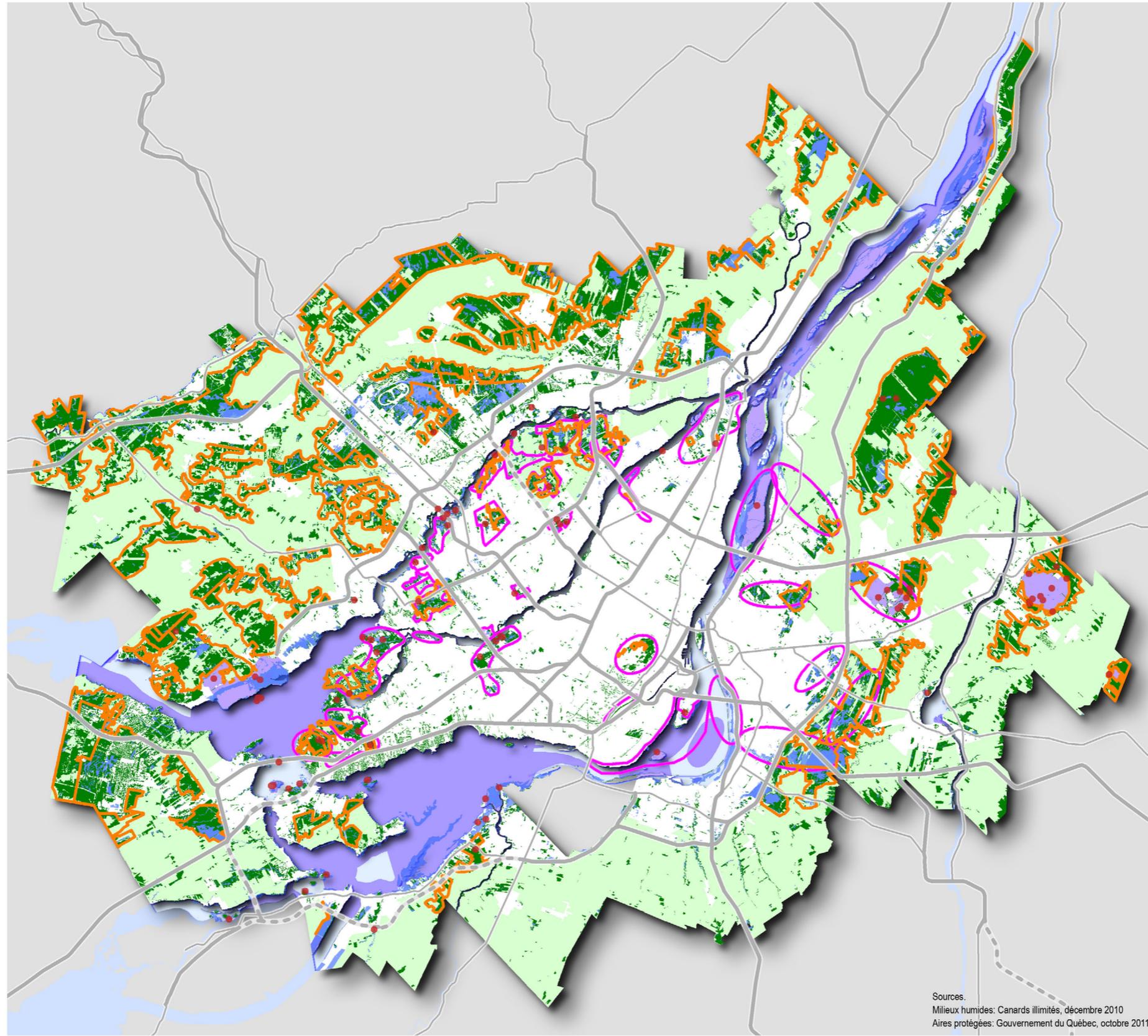
**TABLEAU 33 – Utilisation du territoire de la Communauté**

Utilisation du territoire	Superficie (ha)	%
<b>Milieu terrestre<sup>(1)</sup></b>	<b>383 850</b>	<b>88,0</b>
• Milieu agricole <sup>(2)</sup>	220 520	57,5
• Milieu urbain	163 330	42,5
• Milieu forestier (0,5 ha et plus) <sup>(1)</sup> inclus dans le milieu terrestre	73 727	19,2
<b>Milieu aquatique<sup>(1)</sup></b>	<b>52 500</b>	<b>12,0</b>
• Milieux humides (0,3 ha et plus) inclus dans les milieux terrestres et aquatiques <sup>(3)</sup>	20 012	4,6
<b>Superficie totale</b>	<b>436 350</b>	<b>100,0</b>

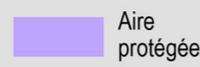
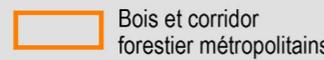
# Deuxième constat

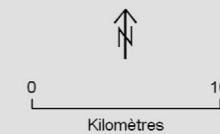
- Il reste peu de milieux humides à protéger:
  - 1/5 de ce qui existait à l'arrivée de Jacques Cartier;
  - 5,5% à l'échelle du territoire de la ceinture verte du Grand Montréal;
  - 2% sur le territoire de la CMM.

# CARTE 21 – Potentiel de conservation des bois, des corridors forestiers et des milieux humides



Sources:  
 Milieux humides: Canards illimités, décembre 2010  
 Aires protégées: Gouvernement du Québec, octobre 2011

- |   |  |   |   |
|---|--|---|---|
|  Aire protégée                             |  Milieu humide                           |  Couvert forestier             |  Zone agricole |
|  Bois et corridor forestier métropolitains |  Ensemble écoforestier exceptionnel (EFE) |  Territoire d'intérêt régional |   |

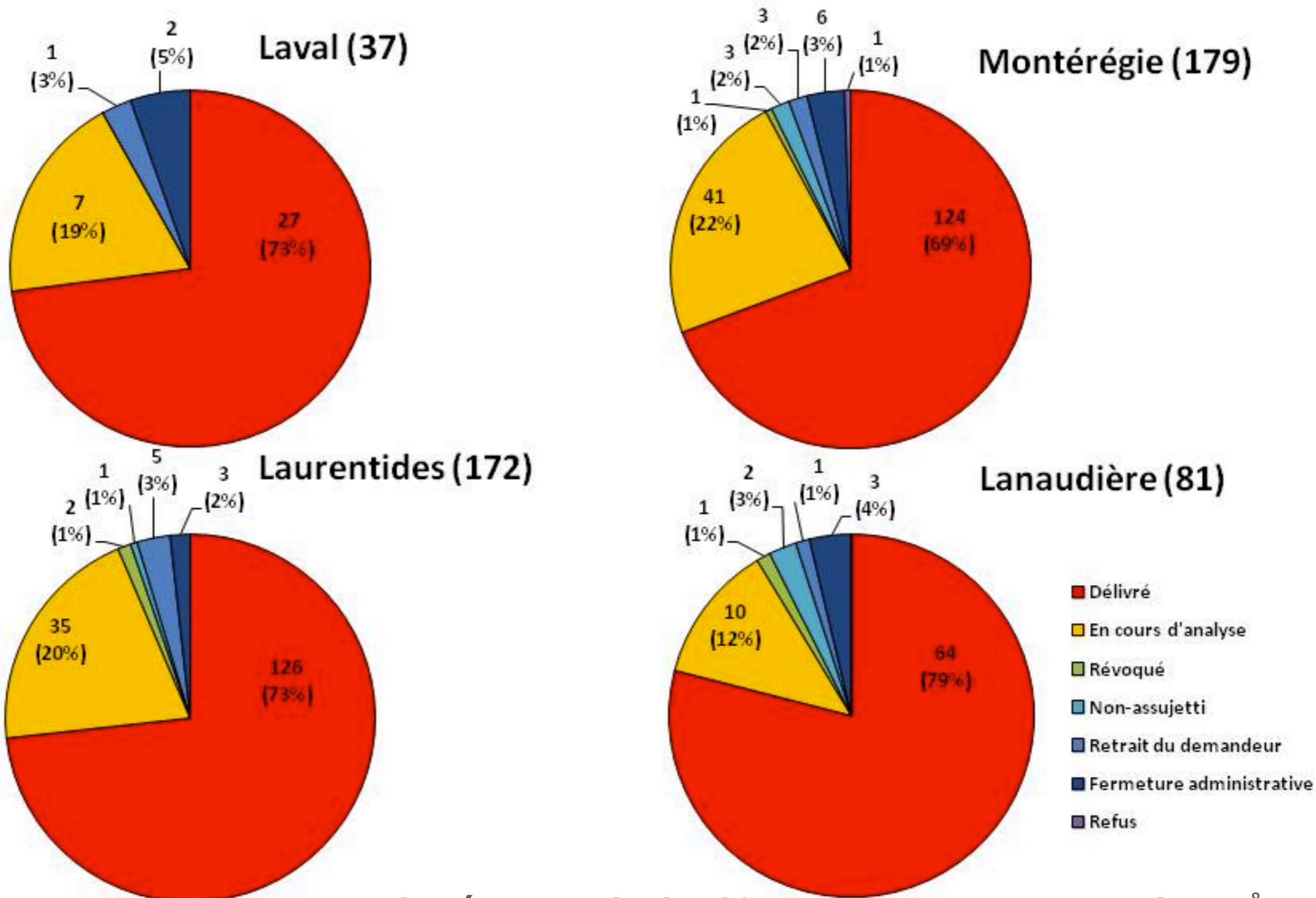


# Troisième constat

- Il semble que le mécanisme de protection des milieux humides prévu par la *Loi sur la qualité de l'environnement* soit à peu près inefficace.
- On constate en effet que les autorisations délivrées par le MDDEFP contribuent à la disparition accélérée des milieux humides.
- Par conséquent, on observe une perte nette de milieux humides dans les dernières années.
- En fait, selon Pellerin et Poulin\*, moins de 1% des MH perturbés par un projet font l'objet d'une compensation par restauration ou création d'un nouveau MH.

# Troisième constat

Demands de certificats d'autorisation relevant du registre publique du MDDEFP entre le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le 28 septembre 2012



Source: Conseil régional de l'environnement de Laval

# Troisième constat

- De façon globale, plus de 72% des demandes se concluent par la délivrance du C.A.

Demandes de certificats d'autorisation relevant du registre publique du MDDEFP entre le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le 28 septembre 2012

	Laval	Montérégie	Lanaudière	Laurentides	Total
Délivré	27	124	64	126	341
En cours d'analyse	7	41	10	35	93
Révoqué	0	1	1	2	4
Non-assujetti	0	3	2	1	6
Retrait du demandeur	1	3	1	5	10
Fermeture administrative	2	6	3	3	14
Refus	0	1	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>179</b>	<b>81</b>	<b>172</b>	<b>469</b>

# Quatrième constat

- Dans les faits, l'analyse par photographies aériennes réalisée par Pellerin et Poulin semble suggérer que les pertes de milieux humides sont près de 113 fois plus importantes que ce qui est recensé par le MDDEFP en fonction des C.A. délivrés.
- Les pertes combinées de MH en raison de l'agriculture et de la foresterie sont de 70% (44% + 26%).
- Ces deux secteurs d'activités ne représentent que 0,2% des demandes de C.A. (0,2 % + 0%).
- Pourtant, ces activités sont assujetties à l'obligation d'obtenir un C.A. en vertu de l'art. 22 L.Q.E.

La nécessaire connaissance préalable du territoire  
(avant d'en permettre l'aménagement)

# Un peu d'histoire...

- 2005...

L'utilisation de la *Loi sur  
l'aménagement et  
l'urbanisme* :

des possibilités  
insoupçonnées?

et

Medley juridique:  
Jurisprudences récentes en  
droit de la conservation

Québec

19 mars 2005



# Un peu d'histoire...

- 2007...

*Développements récents en droit de l'environnement (2007), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2007*

Jean-François Girard

**La protection des milieux naturels par les municipalités : effervescence d'un droit en développement**

### **Indexation**

**Municipal ; Environnement** ; compétences des municipalités ; *Loi sur les compétences des municipalités* ; aménagement et urbanisme ; municipalité régionale de comté (MRC) ; schéma d'aménagement et de développement ; règlement de zonage et de lotissement ou de construction ; parcs, terrains de jeux et espaces naturels ; permis et certificats ; droits acquis ; développement durable ; dispositions générales ; primauté des règlements gouvernementaux ; **Agriculture** ; protection du territoire agricole ; **Expropriation** ; expropriation déguisée

---

### **TABLE DES MATIÈRES**

PRÉAMBULE

INTRODUCTION

Contexte écologique

Problématique

Postulats

Première partie : L'identification des pouvoirs des municipalités en conservation dans les lois québécoises

1. La protection des milieux naturels dans le cadre du schéma d'aménagement et de développement ( *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* )

# Un peu d'histoire...

- 2010...

La biodiversité  
et l'urbanisation

Guide  
de bonnes pratiques  
sur la planification  
territoriale  
et le développement  
durable



Québec 

# Un peu d'histoire...

- Vers 2006, le ministère de l'Environnement s'est mis à exiger des municipalités qu'elles procèdent à une caractérisation des milieux naturels, particulièrement les milieux humides, présents sur leur territoire.
  - Longueuil, Laval, ...
- De la caractérisation des milieux naturels, on passe rapidement vers l'élaboration de *plans de conservation*.

# Un peu d'histoire...

- Aussi, en 2008:

**GUIDE D'ÉLABORATION  
D'UN PLAN DE CONSERVATION DES MILIEUX HUMIDES**



Juillet 2008

Développement durable,  
Environnement  
et Parcs  
Québec 

# Un peu d'histoire...

## GUIDE D'ÉLABORATION D'UN PLAN DE CONSERVATION DES MILIEUX HUMIDES



Juillet 2008

Développement durable,  
Environnement  
et Parcs  
Québec 

Résumé du Guide:  
«L'élaboration d'un plan de conservation des milieux humides est basée sur une approche de gestion écosystémique et vise la prise en compte des milieux humides et naturels lors des différents étapes de planification à l'échelle du territoire.»

# Les municipalités se lancent dans la préparation de plans de conservation



# Les municipalités se lancent dans la préparation de plans de conservation

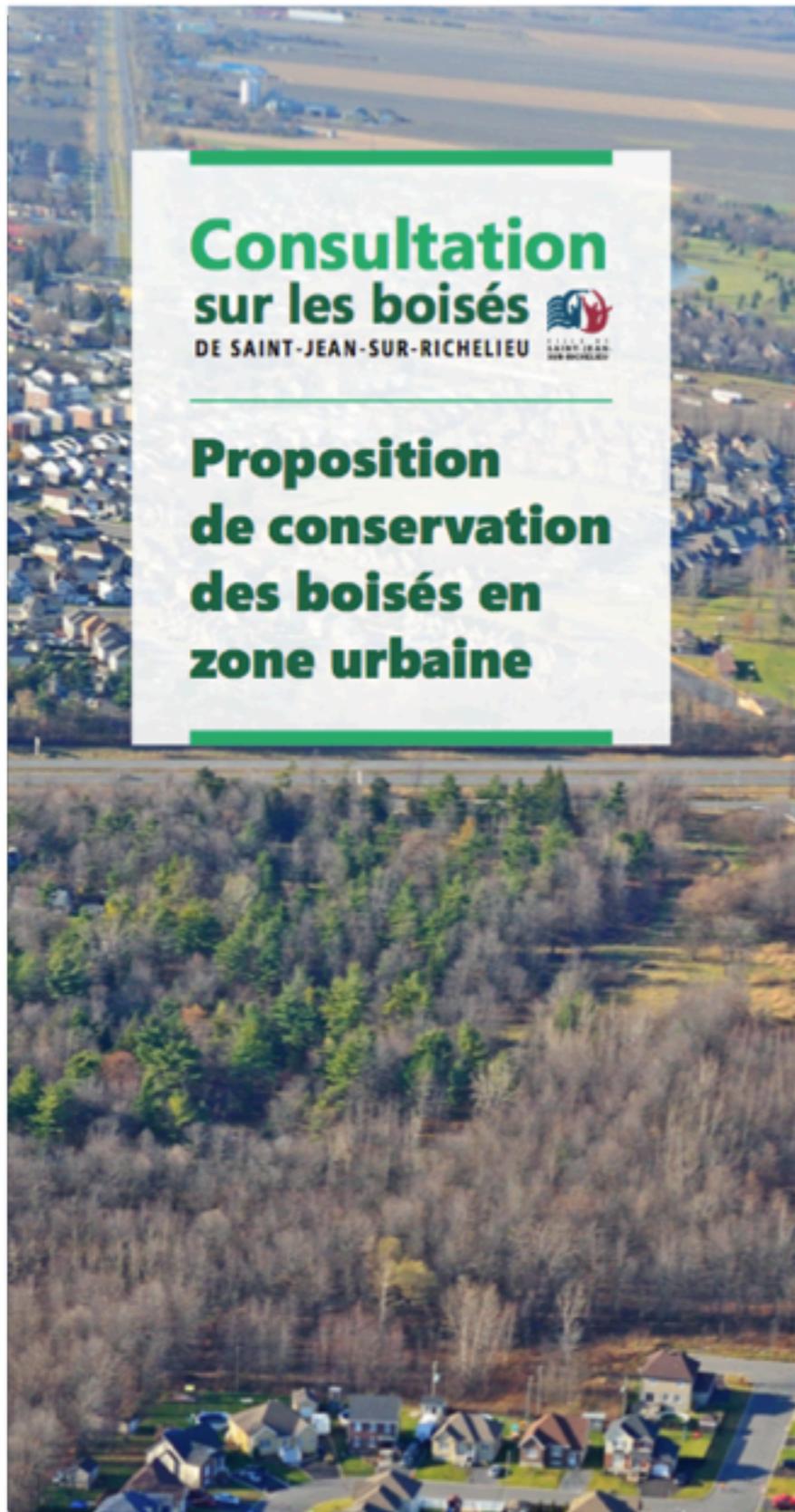
- Et?
- Une fois que l'on a identifié ce qui mérite d'être protégé, qu'est-ce qu'on fait?
- On se lance alors dans les programmes d'acquisitions.
  - Des exemples:
    - Saint-Jean-sur-Richelieu
    - le Fond vert de la CMM

# Les municipalités se lancent dans la préparation de plans de conservation

# Les programmes d'acquisitions

- Saint-Jean-sur Richelieu: un programme d'acquisition assumé

# Les programmes d'acquisitions



## Consultation sur les boisés

DE SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU

## Proposition de conservation des boisés en zone urbaine



## Une vision 360° en environnement

Les premières étapes du processus de consultation sur l'avenir des boisés en zone urbaine non inclus dans le plan de conservation ont été réalisées au cours des derniers mois.

Lors de cette première phase de consultation, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a écouté les attentes et préoccupations des citoyens et a recueilli de nombreuses informations qui l'ont guidée dans l'ébauche d'une vision 360° en environnement.

Pour l'amélioration du patrimoine naturel et de la qualité des milieux de vie, le conseil municipal propose un ambitieux projet collectif de verdissement et de reboisement qui s'articulerait ainsi :

- Reboisement de **3,4 km<sup>2</sup>** du territoire pour atteindre **10%** de superficies boisées sur l'ensemble du territoire;
- Plantation collective de **50 000** arbres en 10 ans;
- Création d'un parc nature à rayonnement régional d'une superficie de **1 000 000 m<sup>2</sup>**;
- Développement de corridors naturels à travers le territoire pour la mise en réseau des milieux naturels;
- Protection accrue des boisés situés en zone agricole permanente.



## Le portrait actuel

- Les superficies boisées occupent **8,7%** du territoire de Saint-Jean-sur-Richelieu (*données fournies par Géomont, 2015*)
- La canopée (superficie occupée par le couvert des arbres) recouvre **16,3%** de notre territoire
- Les milieux naturels aquatiques et terrestres représentent **11%** de notre territoire
- Les milieux naturels contribuent notamment à l'amélioration de la qualité de l'air, à la captation du CO<sup>2</sup>, à la réduction des îlots de chaleur, à la qualité de vie et à la santé des citoyens ainsi qu'à l'augmentation de la valeur foncière des propriétés

## L'objectif

La protection de la vaste majorité des boisés de la zone urbaine

### Plan de conservation 2009

- Protection de **248 ha** de boisés en milieu urbain
- Un investissement initial de **30 M\$**
- Un investissement additionnel de **5 M\$** pour compléter le plan de conservation 2009



### Ajouts proposés

- Protection de **90 ha** additionnels de boisés
- Un investissement de **10,4 M\$**
- des boisés de la zone urbaine non inclus dans le plan de conservation



### Plan de conservation 2015 proposé

- Un total de **338 ha** de boisés protégés
- 45,4 M\$** investissement total
- des boisés de la zone urbaine protégés



1 hectare (ha) = 10 000 m<sup>2</sup> = 100 000 pi<sup>2</sup>



# Une vision 360° en environnement

Les premières étapes du processus de consultation sur l'avenir des boisés en zone urbaine non inclus dans le plan de conservation ont été réalisées au cours des derniers mois.

Lors de cette première phase de consultation, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a écouté les attentes et préoccupations des citoyens et a recueilli de nombreuses informations qui l'ont guidée dans l'ébauche d'une vision 360° en environnement.

Pour l'amélioration du patrimoine naturel et de la qualité des milieux de vie, le conseil municipal propose un ambitieux projet collectif de verdissement et de reboisement qui s'articulerait ainsi :

- Reboisement de 3,4 km<sup>2</sup> du territoire pour atteindre 10% de superficies boisées sur l'ensemble du territoire;
- Plantation collective de 10 000 arbres en 10 ans;
- Création d'un parc naturel à rayonnement régional d'une superficie de 1 000 000 m<sup>2</sup>;
- Développement de corridors naturels à travers le territoire pour la mise en réseau des milieux naturels;
- Protection accrue des boisés situés en zone agricole permanente.

## Le portrait actuel

- Les superficies boisées occupent 8,7% du territoire de Saint-Jean-sur-Richelieu (données fournies par Géomont, 2015)
- La canopée (superficie occupée par le couvert des arbres) recouvre 16,3% de notre territoire
- Les milieux naturels aquatiques et terrestres représentent 11% de notre territoire
- Les milieux naturels contribuent notamment à l'amélioration de la qualité de l'air, à la captation du CO<sup>2</sup>, à la réduction des îlots de chaleur, à la qualité de vie et à la santé des citoyens ainsi qu'à l'augmentation de la valeur foncière des propriétés

## L'objectif

### La protection de la vaste majorité des boisés de la zone urbaine

#### Plan de conservation 2009

- Protection de **248 ha** de boisés en milieu urbain
- Un investissement initial de **30 M\$**
- Un investissement additionnel de **5 M\$** pour compléter le plan de conservation 2009

66% des boisés de la zone urbaine

#### Ajouts proposés

- Protection de **90 ha** additionnels de boisés
- Un investissement de **10,4 M\$** des boisés de la zone urbaine non inclus dans le plan de conservation

70%

#### Plan de conservation 2015 proposé

- Un total de **338 ha** de boisés protégés
- **45,4 M\$** investissement total

90% des boisés de la zone urbaine protégés

1 hectare (ha) = 10 000 m<sup>2</sup> = 100 000 pi<sup>2</sup>

Coût moyen d'acquisition / ha = 134K\$



# 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.

# Une affirmation qui dérange

L'expropriation déguisée — Boîte de réception

27 mai 2015 · 13:11

JN

À : Jean-François Girard  
L'expropriation déguisée

Cher collègue,

Étant intéressé au problème de l'expropriation déguisée en matière d'environnement, j'ai pris connaissance avec attention de vos présentations PowerPoint publiées sur le sujet.

Au soutien des mesures quasi-confiscatrices que vous préconisez, vous invoquez le fait que nous n'aurons jamais collectivement les moyens de dédommager les propriétaires des fonds affectés par ces mesures de protection .

Ma question est donc la suivantes. Si collectivement nous n'aurons jamais les moyens de dédommager les propriétaires affectés, qu'est-ce qui vous fait croire que les propriétaires concernés en ont ou en auront davantage les moyens?

Je suis au regret de vous dire que je trouve votre position antidémocratique et très révoltante. Nous n'avons pas les moyens? Pas de problème, faisons la promotion du vol (au sens large du terme) institutionnalisé au nom de la Vertu, dépossédons des citoyens sans reproche de la valeur des biens acquis à la sueur de leur front...

[Redacted], notaire  
T. (819) [Redacted]  
C. (819) [Redacted]  
[Redacted]@videotron.ca

# La réalité de nos moyens financiers

- Cette position trouve également un certain écho en doctrine:
  - «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.

# La réponse de nos tribunaux

- Ce n'est pas là, cependant, l'état du droit.
- En effet, dans l'affaire *9016-4310 Québec inc. c. Shefford (Municipalité du canton de)*\*, la juge Mireault, de la Cour supérieure, refuse de faire droit à la réclamation de 1,2 M\$ que le promoteur adressait à l'encontre de la municipalité.

# La réponse de nos tribunaux

- Les demandeurs se plaignent:

[101] La défenderesse est une corporation municipale qui est régie par ses lois habilitantes. En outre, elle est une personne morale de droit public qui agit dans une société de droit soumise au respect de principes juridiques et démocratiques;

[102] À cet égard, même si le discours écologique est en vogue et très vendeur auprès de la collectivité, la ... défenderesse ne peut se faire bonne presse en se prétendant protectrice d'emplacements dont elle n'est pas propriétaire et en dépossédant d'une manière antidémocratique certains citoyens de leurs biens ...;

[103] La demanderesse soumet également que l'adoption des normes contenues dans les règlements ... [précités] n'étaient aucunement fondées lorsqu'elles ont été étudiées, adoptées et mises en vigueur sur une quelconque justification sur le plan technique;

[104] Les règlements ... sont, eu égard à la propriété de la demanderesse, abusifs et constituent une expropriation déguisée ...;

# La réponse de nos tribunaux

- Ce à quoi la Cour répond:

[157] En effet, l'opportunité de l'exercice du pouvoir réglementaire d'une municipalité, pour laquelle son conseil a discrétion, est une décision politique qui ne relève pas du contrôle judiciaire. Elle n'est pas civilement responsable parce qu'elle apporte, de bonne foi, des modifications à sa réglementation d'urbanisme.

[158] Elle jouit d'une immunité relative de responsabilité et nul ne peut rechercher sa responsabilité civile.

# La réponse de nos tribunaux

- Ce à quoi la Cour répond:

[163] Il n'y a conséquemment pas eu, en cette affaire, une expropriation déguisée de la part de *Shefford* à l'encontre de cette entreprise. La Cour ne peut donc intervenir, malgré les conséquences défavorables de cette réglementation sur l'utilisation et la valeur des 12 acres.

[164] Compte tenu de ce qui précède, la demande d'indemnité est rejetée.

# L'incidence primordiale de la réglementation d'urbanisme

- C'est pourquoi il faut réviser notre façon d'aborder ces enjeux et insister, encore davantage, sur le caractère collectiviste de la réglementation de zonage.
- Aussi, nous abondons dans le sens de M<sup>e</sup> LeChasseur pour qui
  - « le dogme de l'absolutisme du droit de propriété à l'intérieur d'une société à tendance libérale a été supplanté par de multiples règles adoptées pour promouvoir un intérêt supérieur à l'intérêt unique et restreint de chaque fraction individuelle de la société. En fait, l'évolution du zonage suit la tendance expansionniste du contrat social selon lequel le bien-être de l'individu saura émerger de l'avantage de la majorité. »
- Il y a donc lieu de développer de nouvelles approches, dont l'approche réglementaire (mixte).

# L'approche réglementaire mixte (ou la recette de gâteau au chocolat)

# L'approche réglementaire mixte (ou la recette de gâteau au chocolat)

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.

# 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.
- Il s'agit plutôt d'imposer des mesures réglementaires qui restreignent les usages de façon à favoriser le maintien à l'état naturel des terrains qui sont déjà dans cet état, en application des pouvoirs des municipalités en cette matière.
- Les terrains demeurent entre les mains du propriétaire privé et, dans tous les cas, celui-ci conserve l'usage exclusif de son terrain.

# L'aspect réglementaire

- Quels sont ces pouvoirs par lesquels les municipalités peuvent restreindre la gamme des usages anthropiques de façon à protéger l'intégrité des milieux naturels?
- Milieux humides:
  - interdiction de remblai (art. 113 (16) L.A.U);
  - servitude naturelle de non-construction.

# Aménagement du territoire, protection des milieux humides et responsabilité municipale

# Question

- Pourquoi interpeller les municipalités en matière de conservation des milieux humides et de protection de l'environnement?
  - Parce que les municipalités sont les premières responsables de l'aménagement du territoire.
- Par conséquent, les municipalités héritent de la responsabilité de voir à la protection des milieux humides sur leur territoire, par devant le MDDEFP:
  - c.f. application art. 8 R.a.L.Q.E.

# Protection des lacs, cours d'eau et milieux humides en vertu de la *L.Q.E.*

- L'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* impose:

« Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation. »

# Protection des lacs, cours d'eau et milieux humides en vertu de la *L.Q.E.*

- Par cette disposition, le ministre de l'Environnement:
  - Impose la délivrance de certificats d'autorisation (C.A.);
  - Contrôle les activités industrielles et commerciales dès qu'une activité est *susceptible* d'avoir une incidence sur la qualité de l'environnement;
  - Protège les lacs, cours d'eau et milieux humides à toutes les fois qu'un projet propose d'y réaliser une activité.
- Dans le cadre de la procédure d'analyse d'une demande de C.A., le ministre requiert la délivrance d'un *certificat de conformité municipale* attestant que le projet ne contrevient à aucun règlement municipal (art. 8 *Règlement relatif à l'application de la L.Q.E.*).
  - Ce certificat est délivré par la municipalité locale ou par la MRC (pour les territoires non organisés).

# Protection des lacs, cours d'eau et milieux humides en vertu de la *L.Q.E.* et rôle des municipalités

- On comprendra alors pourquoi le rôle des municipalités peut devenir crucial en matière de protection des milieux humides:
  - Si le règlement municipal ne permet pas le remblai d'un milieu humides, la municipalité ne peut délivrer le certificat de conformité municipal (art. 8 *R.r.a.L.Q.E.*) et le demandeur ne pourra pas obtenir son C.A. auprès du MDDEFP.
- D'où, l'importance de connaître son territoire au préalable...

# L'exemple de Saint-Jérôme



## Plan de gestion des cours d'eau validé et approuvé!



- Prix Joseph-Beaubien - Étoile OR du mérite Ovation Municipale
- Mérite OR catégorie « Environnement et développement durable »

ASSISES ANNUELLES UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, MAI 2008

- Prix Génie Méritas 2008 de l'Association des ingénieurs municipaux du Québec (AIMQ)

# L'exemple de Saint-Jérôme

## La gestion des milieux humides et des cours d'eau, une approche municipale unique au Québec !

Le conseil municipal de Saint-Jérôme souhaitait que la ville soit proactive dans les dossiers de lotissement de projets résidentiels. Il désirait créer un outil qui **réduirait considérablement les délais et les irritants** liés à l'obtention des **certificats d'autorisation** du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) tout en assurant la protection des cours d'eau et des milieux humides sur son territoire.

Il souhaitait aussi que les fonctionnaires municipaux puissent guider et conseiller les promoteurs dans leurs projets dès le départ. En effet, la pratique a démontré que la ville joue de plus en plus un rôle de partenaire par la mise en valeur des berges qui lui sont cédées par les promoteurs (en plus du 10 % dédié à des fins de parcs et espaces verts).

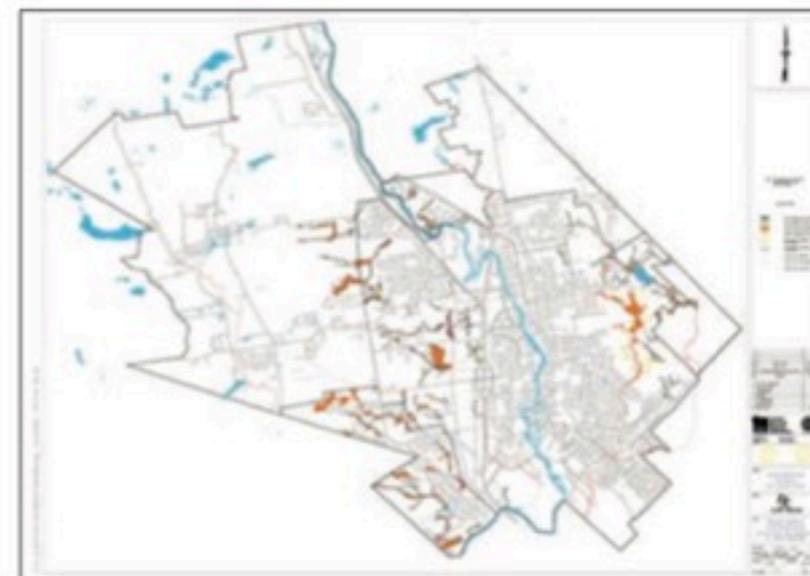
L'objectif que la ville de Saint-Jérôme s'était donnée était d'**harmoniser le développement durable avec le développement économique**. Cet ambitieux plan permettrait à tous les futurs développements domiciliaires d'être respectueux de l'environnement.



# L'exemple de Saint-Jérôme

## Le plan en action !

La **première étape** a consisté en la réalisation d'une **étude exhaustive** des plans d'eau et des milieux humides du territoire. Cette étude a permis la caractérisation de tous ces plans d'eau en fonction de leurs qualités biophysiques et hydrauliques. En ce domaine, c'est la **première fois** qu'une ville québécoise possède une connaissance aussi complète de son territoire.



### Critère d'évaluation des cours d'eau

CRITÈRES	POINTAGE			
	1 Point	2 Points	3 Points	
1. Dimension	a) Superficie	0,1 à 1 hectare	1 à 3 hectares	3 hectares et plus
	b) Largeur d'écoulement	Moins de 1 mètre de largeur	1 à 2 mètres de largeur	2 mètres et plus de largeur
2. Unicité	Ruisseaux, marécages, lacs et étangs artificiels, fossés	Marais	Tourbières, rivières et lacs naturels	
3. Humidité	Peu humides (moins de 10% d'eau libre en surface) ou pas d'eau en surface	Moyennement humide (entre 10 et 50% d'eau libre en surface)	Très humide (plus de 50% d'eau libre en surface) ou inondé	
4. Biodiversité floristique	Faible	Moyenne	Élevée	
5. Rareté	Potentiel faible	Potentiel moyen	Au moins une espèce présente observée	
6. Intégrité	Sites très perturbés par les activités humaines	Sites moyennement perturbés ou envahis par des plantes indésirables	Sites naturels peu perturbés	

# L'exemple de Saint-Jérôme

## Traitement accéléré des demandes d'autorisation; l'article 22 – validé et approuvé !

Sur la base de cette étude qui donne aux fonctionnaires, tant municipaux que provinciaux, une connaissance approfondie du territoire, une entente tripartite **unique au Québec** (municipalité, MRC, MDDEP) est intervenue. Cette entente permet le traitement accéléré des demandes de certificat d'autorisation.

On y prévoit également un **mécanisme de compensation** dans les cas où un milieu humide de moindre qualité doit être compromis.

Afin de s'assurer de la pérennité de cette entente, les autorités municipales ont insisté pour qu'elle soit enchâssée dans le **schéma d'aménagement de la MRC**.

### Niveau de protection

ZONE	TYPE DE COURS D'EAU	CLASSIFICATION	PROTECTION	CONDITIONS
URBAINE	PRIMAIRE	N/A	Oui	
	SECONDAIRE	1 <sup>er</sup> ordre	Oui	Si hydraulique est > 3.33 ou si biophysique > 13
		2 <sup>e</sup> ordre*	Non	Compensation du débit au cours d'eau subséquent
	TERTIAIRE*	N/A	Non	Compensation du débit au cours d'eau subséquent
PÉRI-URBAINE	PRIMAIRE	N/A	Oui	
	SECONDAIRE	N/A	Oui	
	TERTIAIRE	1 <sup>er</sup> ordre	Oui	Si hydraulique est > 3.33 ou si biophysique > 10
		2 <sup>e</sup> ordre*	Non	Compensation du débit au cours d'eau subséquent
AGRO-FORESTIER	PRIMAIRE	N/A	Oui	
	SECONDAIRE	N/A	Oui	
	TERTIAIRE	N/A	Oui	

\* Non considéré comme un cours d'eau



# L'exemple de Saint-Jérôme

## **Un plan payant pour l'environnement !**

Le plan de gestion des milieux humides et des cours d'eau couvre la totalité du territoire urbanisé ou en voie de l'être. Il a permis de répertorier les cours d'eau incluant les littoraux dans les secteurs urbains et semi-urbains non développés qui pourront subsister lors du développement, et ce, à l'intérieur d'une planification s'échelonnant sur de nombreuses années.

Nous arrivons au constat impressionnant que **78 % des cours d'eau dans les secteurs urbains et semi-urbains seront protégés** et que **100 % des cours d'eau dans le secteur agro-forestier seront protégés**, ce qui donne **une protection globale de 93 %**.

De plus, 74 hectares de parc naturel dans les secteurs urbains et semi-urbains seront dévolus en compensation pour les milieux de moindre qualité qui auront été sacrifiés.

Ces résultats dépassent tout ce qui se fait actuellement au Québec.



# L'exemple de Saint-Jérôme

## Des promoteurs avertis !

La Ville de Saint-Jérôme devient avec ce projet le **premier acteur de son territoire** dans la protection des cours d'eau et des milieux humides.

Le travail effectué avec les promoteurs permet dans plusieurs cas, particulièrement là où l'on retrouve les milieux de bonne qualité, de développer des concepts basés sur la mise en valeur de territoire à protéger. Cette façon de faire donne **une plus-value aux terrains** qui seront mis en vente.

Pour le promoteur, cela devient intéressant sur le plan financier puisque les contraintes des terrains à développer, relativement à la présence de milieux humides ou de cours d'eau, sont ainsi transformées en avantages concurrentiels.

Dans plusieurs cas, les cours d'eau et les milieux humides, ainsi que leurs bandes de protection, sont cédés à la ville qui y ajoute une zone de protection additionnelle pour y aménager des accès piétonniers ou des pistes cyclables. La Ville devient un partenaire des projets résidentiels et participe à leur mise en valeurs.

Ces aménagements permettent aux promoteurs de hausser la valeur des lots et rentabilisent davantage leurs investissements; les futurs résidents bénéficient d'un milieu naturel auquel ils ont accès et dont ils deviennent les gardiens.

Pour le ministère, les objectifs de préservation sont atteints et même dépassés puisque l'entente prévoit des **mesures compensatoires** lorsque des milieux de moindre qualité sont sacrifiés.

Par ailleurs, considérant que la protection de l'environnement et la planification du développement urbain ne peuvent se faire à courte vue, il est intéressant que le plan de gestion permette de connaître pour les années à venir les milieux humides et les cours d'eau à protéger au bénéfice des générations futures.



# L'exemple de Saint-Jérôme

## **Un leg aux citoyens et aux municipalités.**

En plus de bénéficier de délais d'autorisation plus courts, la Ville est davantage impliquée dans les projets de développement qui sont mieux intégrés au-delà de la gestion du milieu hydrique naturel. En effet, le réseau de parcs, d'espaces verts, de sentiers piétonniers et cyclables est plus cohérent. Le réseau de drainage des terrains bénéficie également de cette mesure, incluant le réseau d'égout pluvial qui bénéficie de zones de rétention. Des mesures sont également prises pour mieux gérer l'érosion des sols.

Les promoteurs peuvent maintenant considérer les milieux humides et les cours d'eau de Saint-Jérôme comme des avantages concurrentiels et non comme des obstacles, ce qui est de nature à favoriser les investissements et le développement. Par ailleurs, le cadre scientifique, le processus d'application et l'ensemble de la démarche peuvent facilement être repris par d'autres municipalités.

**Adopter un plan de gestion des cours d'eau, un geste pour la ville et pour l'avenir !**



# La protection des milieux humides dans le cadre de l'aménagement du territoire: les outils urbanistiques

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

- La municipalité régionale de comté (MRC) adopte un schéma d'aménagement et de développement (SAD).
- Le SAD détermine les grandes orientations de l'aménagement du territoire, de même que les grandes affectations du territoire.
- C'est à partir de ces grandes orientations que découlent les objectifs d'aménagement jugés prioritaires pour l'atteinte des objectifs (effet directif du SAD).

# Le schéma d'aménagement

- Le SAD doit:
  - identifier les zones à protéger pour des raisons de protection environnementales des rives, du littoral et des plaines inondables;
  - déterminer les parties du territoire qui ont un intérêt écologique.

# Aller plus loin?

- La L.A.U. prévoit que le schéma d'aménagement et de développement doit:
  - « énoncer une vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la MRC. »

# Faire preuve d'innovation

- Par conséquent, nous sommes d'avis qu'une MRC peut valablement:
  - déclarer que la protection des milieux humides ou boisés fait dorénavant partie de sa vision stratégique de développement environnemental;
  - décréter que tout tel milieu situé en rive ou dans la plaine inondable est soumis à des contraintes particulières limitant son utilisation;
  - si telle est sa volonté, déterminer quels milieux humides ou boisés situés sur son territoire présentent un intérêt écologique.

# Deux exemples

- Sur la question des milieux humides, nous avons étudié le SAD des MRCs d'Argenteuil et des Laurentides.
- Nous y avons constaté que le mot «humide» apparaît:
  - 9 fois dans le SAD d'Argenteuil;
  - 60 fois dans le SAD des Laurentides...!

# Le SAD d'Argenteuil sur les milieux humides



MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE  
COMTÉ D'ARGENTEUIL

---

*SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT  
ET DE DÉVELOPPEMENT RÉVISÉ  
(SADR)*

Règlement numéro 68-09 remplaçant le règlement 66-08  
Adopté par la résolution numéro 09-04-139  
Le 29 avril 2009

Ce document constitue le SADR de 2<sup>e</sup> remplacement tel que demandé  
par le gouvernement du Québec dans son avis du 9 avril 2009.

# Le SAD d'Argenteuil sur les milieux humides

**10.14 Grande orientation et objectifs spécifiques en reconnaissance avec l'aménagement du territoire, l'environnement et le développement économique (section 1 : le milieu forestier et ses ressources)**

**La mise en valeur des ressources forestières et agricoles  
Section 1 : le milieu forestier et ses ressources**

## **Grande orientation**

**Accroître le positionnement économique forestier de la MRC d'Argenteuil, par le développement de projets multiressources (forestier, faunique, touristique et de villégiature) en respect avec le milieu environnemental et l'ensemble des usagers.**

# Le SAD d'Argenteuil sur les milieux humides

## Objectif numéro 4 :

Niveau aménagement du territoire:

Améliorer la qualité des paysages forestiers

- Par l'élaboration d'un plan de protection des paysages forestiers qui comporterait les éléments suivants : les secteurs sensibles (ex: pentes abruptes, secteurs à risques d'érosion, zones humides, etc.), les boisés qui présentent des éléments particuliers, précaires ou exceptionnels, etc ;
- Par le développement d'outils réglementaires ou autres, mettant en application le Plan de protection des paysages forestiers d'Argenteuil.

# Le SAD des Laurentides sur les milieux humides



**MRC des Laurentides**

Table des matières des chapitres

Liste des tableaux

Liste des planches

Liste des graphiques

Liste des annexes

Le document complémentaire

*Index des articles*

Le document d'accompagnement (927 Ko)

Remerciements aux participants

**S c h é m a d ' a m é n a g e m e n t r é v i s é**

# Le SAD des Laurentides sur les milieux humides

## CHAPITRE 3 – Les grandes affectations du territoire



Plus précisément, les municipalités doivent inclure dans leurs plans et règlements d'urbanisme des objectifs, moyens et/ou critères visant à atteindre les buts suivants:

- 1° préservation des espaces essentiels aux ravages de cerfs de Virginie constitués de peuplements d'abris, de nourriture, de nourriture-abri ainsi que du principal corridor de déplacement situé le long de la rivière du Diable à la hauteur du Domaine Saint-Bernard ainsi qu'à l'ouest du village de Tremblant ([voir planche 10](#)); le document complémentaire émet des prescriptions particulières sur l'abattage d'arbres, le lotissement, la densité résidentielle, les bandes riveraines et les espaces essentiels à la survie de cet habitat.

\* Référence au document complémentaire: articles 55 et 56 à 56.4 inclusivement

- 2° protection intégrale des zones à risques d'inondation, de mouvement de terrain et des milieux humides;

\* Référence au document complémentaire: articles des sous-sections 3.6, 3.7 et 3.9

Modifié par le  
règlement 236-2009  
Article 8  
(14-05-2009)

# Le SAD des Laurentides sur les milieux humides

## **CHAPITRE 8** – *Les éléments d'intérêt écologique et les zones de contraintes environnementales*

Rappelons que l'urbanisation ainsi que les développements touristiques et de villégiature, souvent mal introduits dans leur contexte environnemental, ont affecté d'importantes étendues de milieux humides et zones inondables.

En somme, la nécessité de préserver le plus possible ces milieux humides apparaît comme une évidence même en terme de choix d'aménagement du territoire.

### *Éléments de mise en œuvre*

Dans la gestion des usages sur leur territoire, les municipalités doivent tenir compte de la présence des milieux humides et voir à ce que les interventions n'empiètent pas inutilement dans ces lieux fragiles, lesquels peuvent être souvent associés au littoral d'un cours d'eau ou d'un lac.

De plus, l'émission d'un permis de construction ou d'un certificat d'autorisation en relation avec une intervention dans un milieu humide peut être conditionnelle à l'obtention d'une autorisation du ministère de l'Environnement, lequel applique à cet effet certaines dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c.9-2).

\* Référence au document complémentaire: article 34

### 33° milieu humide:

Selon le ministère de l'Environnement, un milieu **humide** est généralement défini comme un lieu inondé ou saturé d'eau pendant une période de temps suffisamment longue pour influencer la nature du sol et la composition de la végétation. Les végétaux qui s'y installent sont des plantes hydrophiles (ayant une préférence pour les lieux **humides**) ou des plantes tolérant des inondations périodiques. Les inondations peuvent être causées par la fluctuation saisonnière d'un plan d'eau adjacent au milieu **humide** ou encore résulter d'un drainage insuffisant, lorsque le milieu n'est pas en contact avec un plan d'eau permanent. Les **étangs**, les **marais**, les **marécages** et les **tourbières** représentent les principaux milieux **humides**; ils se distinguent entre eux principalement par le type de végétation qu'on y trouve.

Toujours selon ce ministère, les différentes catégories de milieux **humides** peuvent se définir comme suit :

**étang :** étendue d'eau reposant dans une cuvette dont la profondeur n'excède généralement pas deux (2) mètres au milieu de l'été. Le couvert végétal, s'il existe, se compose surtout de plantes aquatiques submergés et flottantes;

**marais :** dans un marais, le substrat est saturé ou recouvert d'eau durant la plus grande partie de la saison de croissance de la végétation. Le marais est caractérisé par une végétation herbacée émergente. Les marais s'observent surtout à l'intérieur du système marégraphique et du système riverain;

**marécage:** les marécages sont dominés par une végétation ligneuse, arborescente ou arbustive croissant sur un sol minéral ou organique soumis à des inondations saisonnières ou caractérisé par une nappe phréatique élevée et une circulation d'eau enrichie en minéraux dissous;

**tourbière:** caractérisées par la prédominance au sol de mousses ou de sphaignes, les tourbières se développent lorsque les conditions du milieu (principalement le drainage) sont plus favorables à l'accumulation qu'à la décomposition de la matière organique; il en résulte un dépôt que l'on appelle tourbe. Comparativement aux autres milieux **humides** attenants à des plans d'eau, les tourbières sont des systèmes plutôt fermés.

## SOUS-SECTION 3.7

### DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES

\* Référence à la LAU : article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, paragraphe 1

#### Article 34 Constructions, ouvrages, travaux de déblai ou de remblai dans un milieu humide

Lorsqu'un milieu humide est adjacent à un lac ou un cours d'eau, celui-ci fait partie intégrante du littoral. Les dispositions des [sous-sections 3.4](#) et [3.5](#) du document complémentaire s'appliquent au milieu humide (littoral) et sur les rives bordant ce milieu humide.

Un milieu humide non adjacent à un lac ou un cours d'eau, qu'on appelle aussi un milieu humide fermé, doit comprendre une bande de protection de 10 mètres de profondeur, calculée à partir de la ligne des hautes eaux.

Dans le cas où l'intervention est assujettie à la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c.9-2), les travaux visant une construction, un ouvrage, des travaux de déblai, de remblai, de dragage ou d'extraction dans un milieu humide fermé incluant sa bande de protection, doivent être autorisés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant que la municipalité puisse émettre le permis ou le certificat d'autorisation relatif à ces travaux en vertu de la réglementation locale.

Dans le cas où l'intervention n'est pas assujettie à la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c.9-2), seul l'aménagement sur pieux ou sur pilotis d'un pont ou d'une passerelle, à réaliser sans remblai, à des fins récréatives, de lieu d'observation de la nature ou d'accès privé peut être autorisé en vertu de l'application d'un règlement d'urbanisme municipal.

Dans la bande de protection entourant le milieu humide, seuls les travaux ou ouvrages suivants sont autorisés;

- l'abattage d'arbres ne prélevant pas plus du tiers des tiges de 15 cm et plus de diamètre par période de dix (10) ans, à la condition qu'aucune machinerie n'y circule;
- la coupe d'arbres requis pour permettre l'accès au pont, à la passerelle, ou à l'accès privé.

Modifié par le  
règlement 228-2008  
Article 13  
(18-06-2008)

PMAD des  
communes et  
métropoles et  
D des MRC

PRINCIPE  
DE LA



CONCORDANCE

Règlements d'urbanisme locaux

# Les règlements d'urbanisme

# Les règlements d'urbanisme

- Zonage
- Lotissement
- Construction
- Cession pour fins de parcs
- Les plans d'aménagement d'ensemble (PAE) et les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA)

# 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]

# Le pouvoir des municipalités de protéger les milieux humides en vertu de leur réglementation d'urbanisme

- 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*; [...]

# Une municipalité est condamnée en raison d'un développement inadéquat sur son territoire

- *Équipements ÉMU ltée c. Québec (Ville de)\**:
  - La Ville de Québec est condamnée pour avoir permis le développement du secteur du « bassin de la rivière Lorette ».
  - Des études en 1973, 1990 et 1993 avaient mis en garde la Ville de Québec « des dangers guettant l'urbanisation non contrôlée des terrains avoisinant le bassin de la rivière Lorette » (par. 392).
  - Le tribunal fera reproche à la Ville de ne pas avoir pris les moyens nécessaires pour prévenir les inondations dans ce secteur, dont celui d'y empêcher le développement.

# Une municipalité est condamnée en raison d'un développement inadéquat sur son territoire

- Cette décision a été confirmée en appel.\*
- La Cour expose:
  - «Lorsqu'une ville exerce son pouvoir de nature politique pour permettre la construction dans une zone qu'elle sait inondable, elle passe ensuite à la sphère opérationnelle pour tout ce qui est nécessaire à la mise en application de sa décision, y compris la gestion des risques liés à son réseau d'évacuation des eaux pluviales.»
- Faisant référence à «l'urbanisation non contrôlée» du bassin versant de la rivière Lorette, la Cour d'appel retient que la Ville en a poursuivi l'expansion résidentielle et commerciale et qu'elle doit assumer les conséquences des inondations dans ce secteur.

# Nouvelles approches de développement

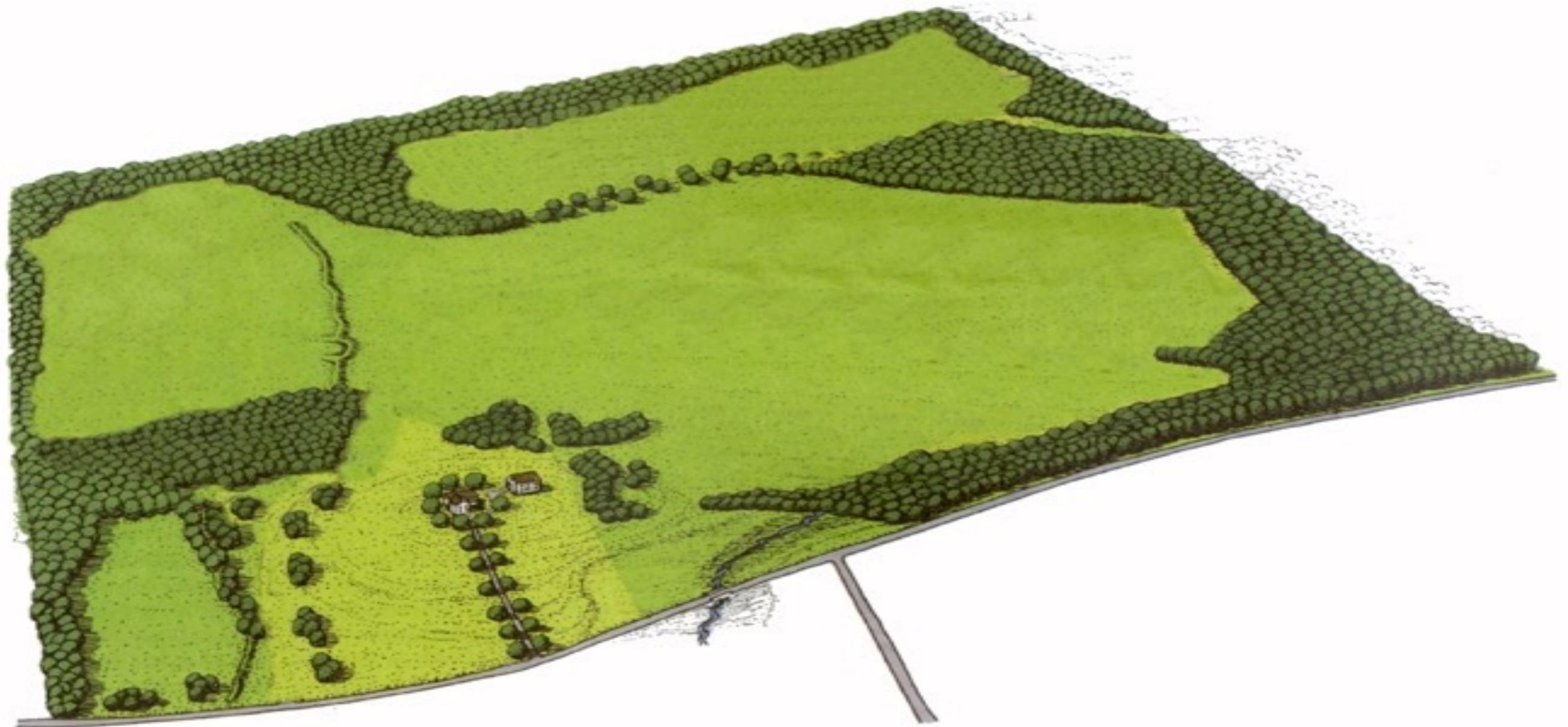


Figure 7F-10. Site F: With Conservation Design

Source: Randall G. ARENDT, *Conservation design for subdivisions: a practical guide to creating open space networks*, Washington, Island Press, 1996.

# Nouvelles approches de développement



**Figure 7F-2. Site F: Yield Plan**

Source: Randall G. ARENDT, *Conservation design for subdivisions: a practical guide to creating open space networks*, Washington, Island Press, 1996.

# Nouvelles approches de développement

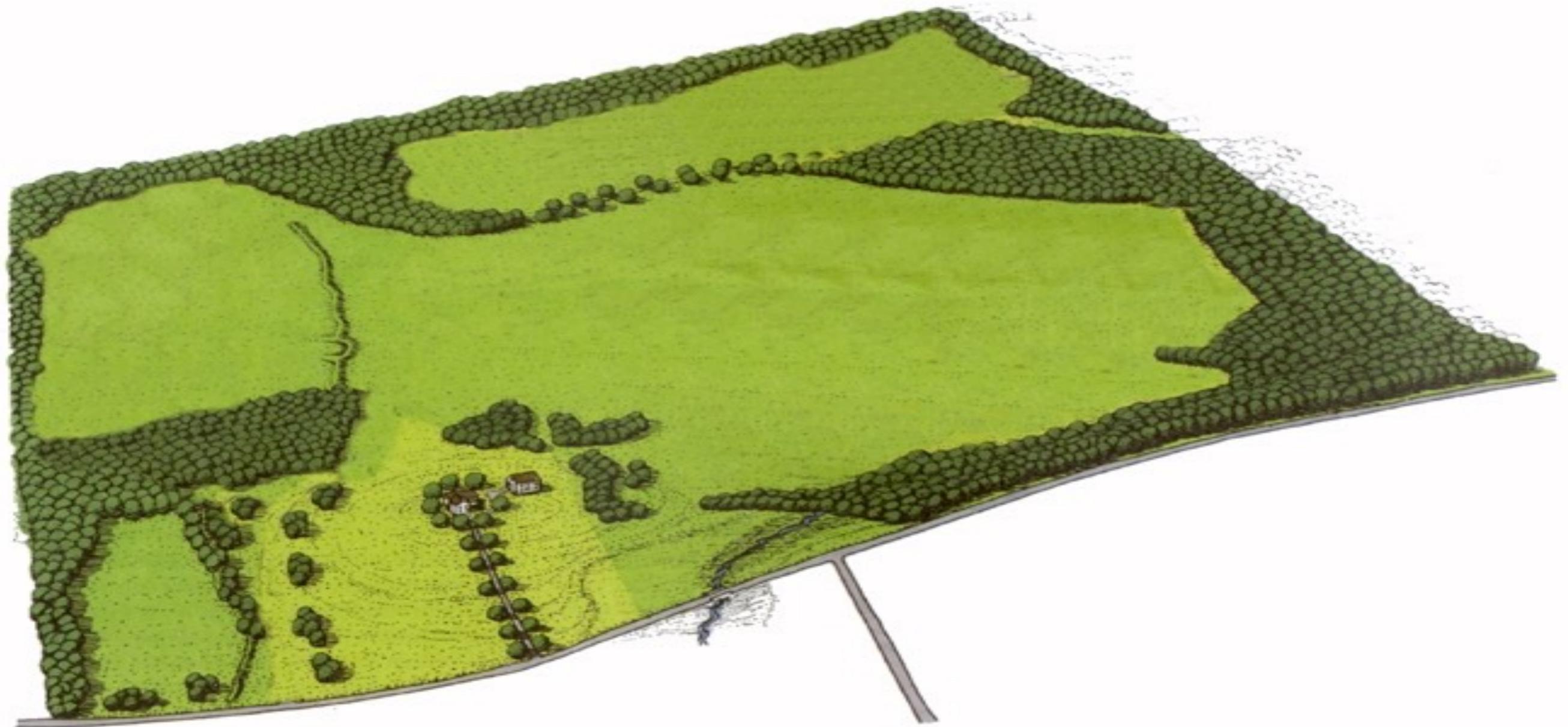


Figure 7F-10. Site F: With Conservation Design

Source: Randall G. ARENDT, *Conservation design for subdivisions: a practical guide to creating open space networks*,<sup>57</sup> Washington, Island Press, 1996.

# Nouvelles approches de développement



Source: Randall G. ARENDT, *Conservation design for subdivisions: a practical guide to creating open space networks*, 57 Washington, Island Press, 1996.

Figure 7E-9. Site F: Drawing in the Lot Lines

# Nouvelles approches de développement



Figure 7F-10. Site F: With Conservation Design

Source: Randall G. ARENDT, *Conservation design for subdivisions: a practical guide to creating open space networks*,<sup>57</sup> Washington, Island Press, 1996.

# Le principe de la compensation: panacée ou illusion?

# La compensation: panacée ou illusion



## RÈGLEMENT NUMÉRO 511-6-2011

**RÈGLEMENT NUMÉRO 511-6-2011 DÉCRÉTANT UN CONTRÔLE INTÉRIMAIRE PROHIBANT UNE CONSTRUCTION, UN OUVRAGE OU DES TRAVAUX SUR DES TERRAINS COMPORTANT UN MILIEU HUMIDE SANS UNE CARACTÉRISATION PRÉALABLE DE LA PART D'UN EXPERT ET D'UNE COMPENSATION EN TERRAIN**

**CONSIDÉRANT QU'**en vertu des articles 61 à 72 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ, chapitre A-19.1), une municipalité régionale de comté qui a commencé le processus de modification de son schéma ou qui est en période de révision de son schéma peut se prévaloir des dispositions relatives au contrôle intérimaire;

# La compensation: panacée ou illusion



## RÈGLEMENT NUMÉRO 511-6-2011

**RÈGLEMENT NUMÉRO 511-6-2011 DÉCRÉTANT UN CONTRÔLE INTÉRIMAIRE PROHIBANT UNE CONSTRUCTION, UN OUVRAGE OU DES TRAVAUX SUR DES TERRAINS COMPORTANT UN MILIEU HUMIDE SANS UNE CARACTÉRISATION PRÉALABLE DE LA PART D'UN EXPERT ET D'UNE COMPENSATION EN TERRAIN**

**CONSIDÉRANT QU'**en vertu des articles 61 à 72 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ, chapitre A-19.1), une municipalité régionale de comté qui a commencé le processus de modification de son schéma ou qui est en période de révision de son schéma peut se prévaloir des dispositions relatives au contrôle intérimaire;

# La compensation: panacée ou illusion

**CONSIDÉRANT QUE** la Ville de Gatineau procède actuellement à la révision de son schéma d'aménagement;

**CONSIDÉRANT QU'**en vertu de l'article 264.0.2 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ, chapitre A-19.1), la Ville de Gatineau dispose des pouvoirs généralement dévolus à une municipalité régionale de comté ainsi que ceux d'une municipalité locale décrétés en vertu de cette loi;

**CONSIDÉRANT QUE** l'article 4 de la Loi sur les compétences municipales (LRQ, c. C47-1), confère aux municipalités locales une compétence en matière d'environnement;

**CONSIDÉRANT QUE** le rôle des milieux humides et des boisés dans le maintien de la qualité des sols ou la régulation hydrologique du territoire et leur fonction écologique pour la flore qui s'y trouve et les espèces fauniques qui les fréquentent;

**CONSIDÉRANT QU'**ils contribuent à la biodiversité du territoire en constituant des habitats pour de nombreuses espèces végétales et animales;

**CONSIDÉRANT QUE** la protection des milieux humides constitue un investissement dans la qualité future de nos milieux de vie et un élément clé d'une saine gestion environnementale du territoire;

# La compensation: panacée ou illusion

**CONSIDÉRANT QUE** dans le cadre de la Politique nationale de l'eau, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs encourage les villes du Québec à adopter des plans de gestion des milieux humides, lesquels doivent faire l'objet d'une entente avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs;

**CONSIDÉRANT QUE** la Ville de Gatineau est en cours d'élaboration d'un plan de gestion des milieux humides, conformément au plan d'action de la Politique environnementale;

**CONSIDÉRANT QUE** le plan de gestion des milieux humides ne sera mis en place que dans le cadre du processus de la révision du schéma d'aménagement et de développement dont la fin est prévue en l'an 2013;

**CONSIDÉRANT QUE** la Ville de Gatineau souhaite agir avec diligence afin de contrôler la perte de milieux humides d'ici l'entrée en vigueur du nouveau schéma d'aménagement et de développement;

**CONSIDÉRANT QUE** les développements jurisprudentiels récents tendent à confirmer un rôle prépondérant aux municipalités en matière de protection environnementale;

# La compensation: panacée ou illusion

## 11. AJOUT À LA TERMINOLOGIE

En plus des mots ou expressions définis à l'article 10, pour l'interprétation de ce règlement, les expressions et les mots suivants ont le sens qui leur est attribué dans cet article.

### MILIEU HUMIDE

L'expression « milieu humide » couvre un large spectre d'écosystèmes, à savoir les étangs, les marais, les marécages ou les tourbières. Ces écosystèmes constituent l'ensemble des sites saturés d'eau ou inondés pendant une période suffisamment longue pour influencer la nature du sol et la composition de la végétation.

4 sur 11

# La compensation: panacée ou illusion

## **CHAPITRE 2** **DISPOSITIONS NORMATIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DE** **L'UTILISATION DU SOL DANS LES MILIEUX HUMIDES**

### **14. INTERVENTION SUR UN TERRAIN COMPORTANT UN MILIEU HUMIDE PRÉSUMÉ**

Une intervention visant des travaux de construction, ouvrages, des travaux de remblai, de déblai ou de déboisement, est interdite sur un terrain ou une partie d'un terrain comportant un milieu humide présumé, tel qu'il est illustré à la planche intitulée « Inventaire des milieux humides répertoriés » de l'annexe I.

# La compensation: panacée ou illusion

## 15. INTERVENTION AUTORISÉE À PROXIMITÉ D'UN MILIEU HUMIDE PRÉSUMÉ

Malgré l'article 14, une intervention sur un terrain ou sur une partie de terrain comportant un milieu humide présumé peut être autorisée à la condition qu'un plan d'implantation géo référencé, préparé par un professionnel compétent en la matière, soit déposé à l'appui d'une demande de permis ou de certificat.

Ce plan d'implantation doit :

- 1° préciser la localisation de l'intervention projetée;
- 2° attester que l'intervention projetée est située à l'extérieur des limites du milieu humide présumé;
- 3° inclure tout renseignement pertinent pour l'étude de la demande de permis ou de certificat.

Dans la mesure où l'intervention projetée selon le plan d'implantation est située à l'extérieur des limites du milieu humide présumé, un permis ou un certificat peut être délivré.

# La compensation: panacée ou illusion

## 16. EXPERTISE DE CARACTÉRISATION REQUISE DANS LE CAS D'UNE INTERVENTION DANS UN MILIEU HUMIDE PRÉSUMÉ

Dans le cas où l'intervention projetée empiète dans un milieu humide présumé, une seconde expertise **visant à caractériser la valeur écologique du milieu humide** doit être déposée à l'appui de la demande de permis ou du certificat.

Cette expertise de caractérisation, préparée par un biologiste, doit comprendre les renseignements suivants:

- 1° la superficie du milieu humide;
- 2° la présence ou l'absence d'eau dans le milieu humide;
- 3° la nature et la densité du couvert forestier ou végétal ainsi que la hauteur moyenne des arbres;
- 4° l'âge du couvert dominant selon les classes d'âges reconnues;
- 5° la présence et la localisation des zones de mouvements de terrain;

# La compensation: panacée ou illusion

## 17. COMPENSATION POUR LA PERTE D'UN MILIEU HUMIDE

Lorsqu'une intervention implique la disparition d'un milieu humide en tout ou en partie, la superficie du milieu humide ou de la partie du milieu humide vouée à disparaître doit être compensée par un autre milieu humide dont la superficie est déterminée au tableau suivant :

# La compensation: panacée ou illusion

**Tableau des compensations**

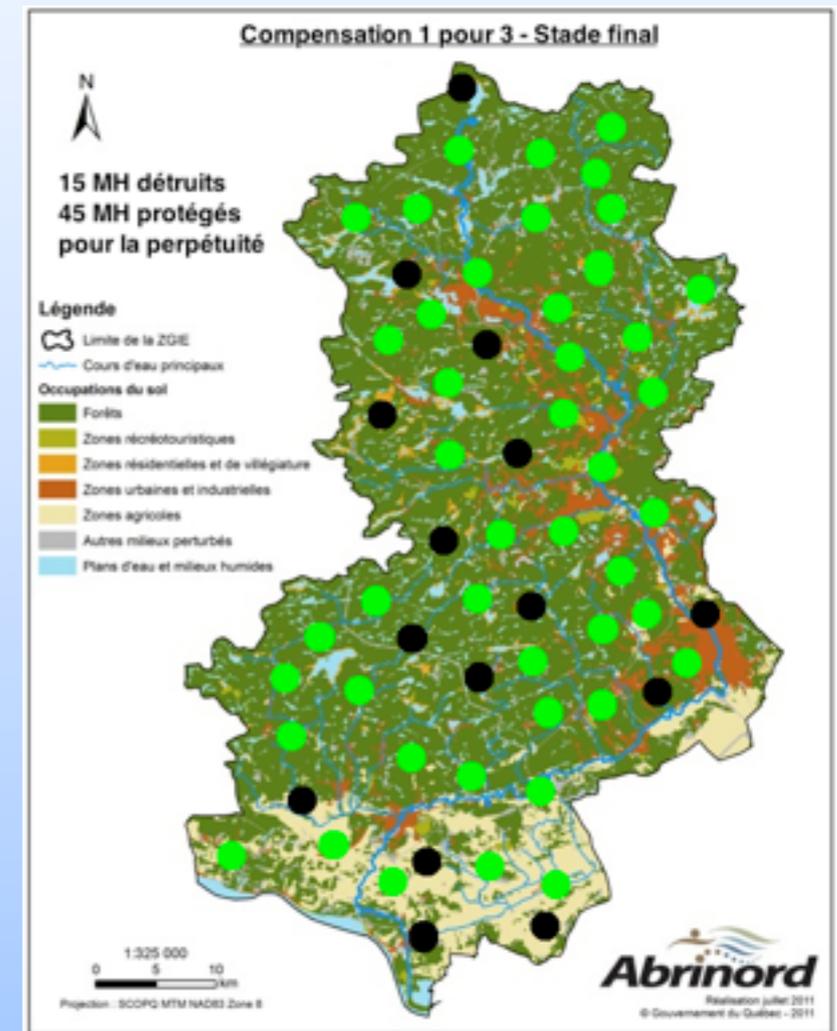
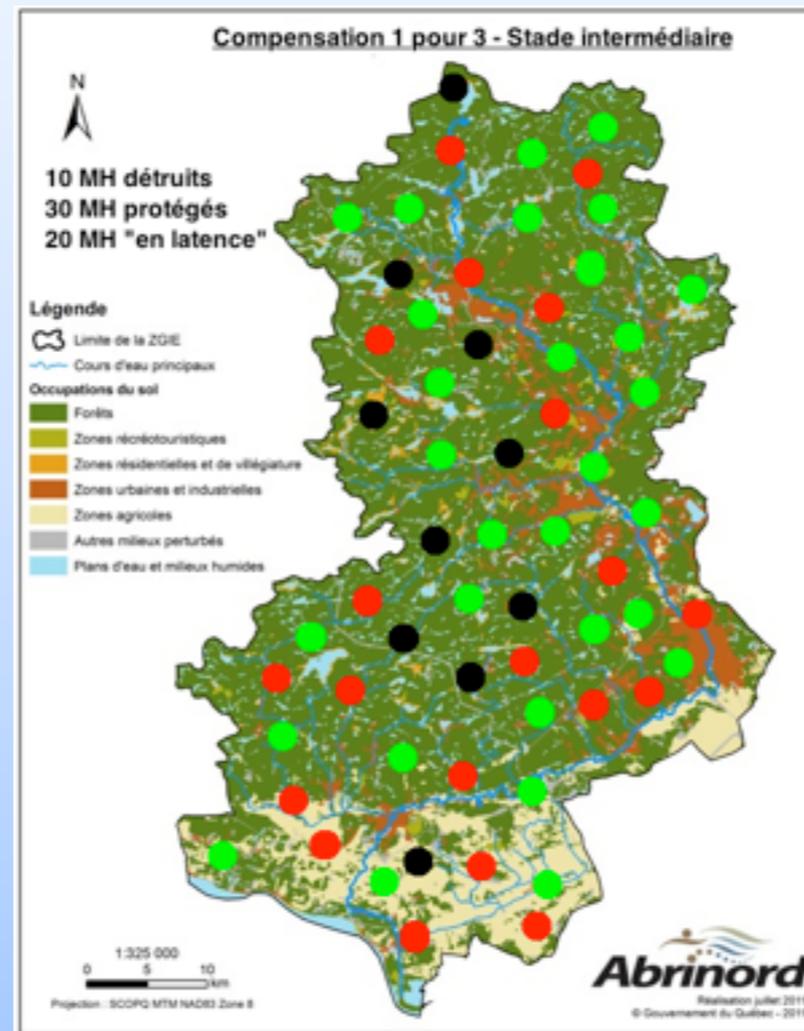
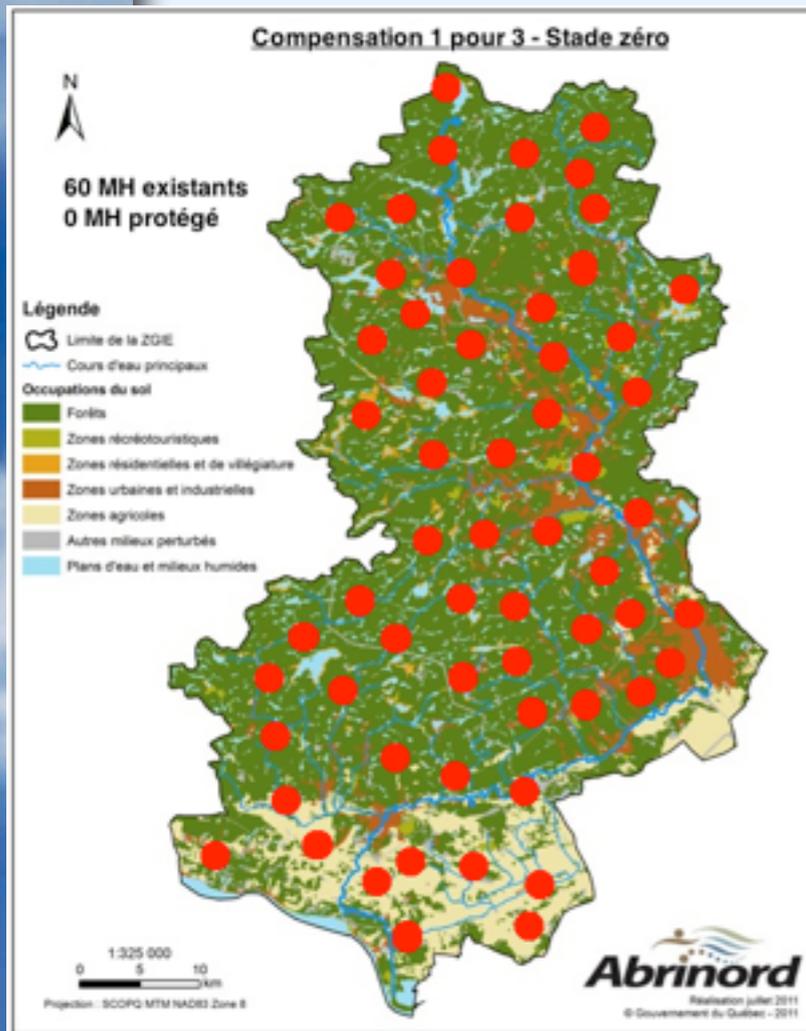
Perte de milieu humide	Compensation minimale
Perte de superficie d'un milieu humide de situation 1, selon l'expertise de caractérisation	Compensation par un milieu naturel d'intérêt équivalente à la superficie perdue.
Perte de superficie d'un milieu humide de situation 2, selon l'expertise de caractérisation	Compensation par un milieu humide de situation 2 ou 3 équivalente à 2 fois la superficie perdue.
Perte de superficie d'un milieu humide de situation 3, selon l'expertise de caractérisation	Compensation par un milieu humide de situation 3 équivalente à 3 fois la superficie perdue.

La compensation en terrain comportant un milieu humide doit inclure une bande de protection terrestre d'une largeur minimale de 15 mètres à la périphérie du terrain compensatoire.

Les terrains utilisés à titre de compensation doivent être situés sur le territoire de la ville de Gatineau.

Les terrains compensatoires doivent être ou devenir de propriété municipale ou être cédés à un organisme reconnu de protection et de conservation de milieux naturels.

# La compensation: panacée ou illusion



# La valeur économique des milieux humides

# Combien vaut un milieu humide?

- Il semble que la valeur des MH dépend de qui en fait l'évaluation:
  - pour un *exproprié*, ça vaut très cher!
  - pour celui qui conteste son évaluation municipale, ça vaut pas grand chose!
  - pour un militant écologiste, ça pas de prix!
  - pour un organisme de conservation, ça vaut certainement quelque chose, mais pas trop!
- La juste évaluation de la valeur économique d'un MH doit se situer entre ces deux extrêmes.

# La valeur foncière des MH

- Pour le moment, il ne semble pas se dégager une tendance majoritaire en jurisprudence.
- Nous n'avons trouvé aucun jugement de principe dans la jurisprudence québécoise.
- Cependant, la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Halifax* semble ouvrir une voie...

# L'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Halifax*

- Il s'agissait, dans cette affaire, d'établir la valeur foncière d'un site historique national dans le cadre de l'application de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts* aux fins d'établir la valeur des paiements à faire en remplacement de l'impôt sur la propriété foncière.
- Pour le ministère fédéral:
  - «La désignation du terrain comme lieu historique national, conjuguée aux restrictions imposées par les règlements de zonage municipaux et le plan municipal d'aménagement, éliminent essentiellement toute possibilité d'utilisation profitable du terrain sur le plan économique, de sorte que celui-ci n'offre aucune activité économique et n'a dans les faits aucune valeur au plan économique.» (par. 52)
- Pour la Cour suprême, une telle évaluation est déraisonnable et doit être révisée.

# L'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Halifax*

- De l'avis de la Cour:

«*La conclusion qu'un terrain de 42 acres situé en plein cœur d'un grand centre métropolitain n'a aucune valeur aux fins de taxation peut difficilement être considérée juste ou équitable.* Si l'application des principes d'évaluation du marché à un lieu historique constitue certes un défi, la conclusion qu'un lieu historique n'a aucune valeur parce qu'il ne peut être aménagé ou faire l'objet d'une utilisation profitable sur le plan économique ne cadre toutefois pas avec l'objectif d'équité du régime des PRI. La présence d'un lieu historique dans une collectivité a bien entendu des retombées avantageuses pour celle-ci. Cependant, la Loi vise l'administration juste et équitable des PRI en utilisant comme facteur de référence l'impôt qui serait applicable si la propriété était imposable. À mon avis, la méthode utilisée par le ministre s'écarte déraisonnablement de cet objectif.» (par. 57) [Nos italiques]

# L'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Halifax*

- Nous retenons de cet arrêt que:
  - Il appartient aux évaluateurs municipaux de déterminer la juste valeur marchande d'un parc national (par.48 de l'arrêt);
  - Cette tâche n'est aucunement impossible, bien au contraire;
  - La Cour suprême a en effet noté que sur 24 évaluations à travers le Canada, aucune n'avait donné une valeur nominale, toutes les autres évaluations municipales ayant trouvé une valeur marchande sans aucune réduction par rapport aux terrains commerciaux avoisinants.
- Ce même raisonnement doit être applicable à l'évaluation de la valeur foncière des MH.

# Évolution de la notion de valeur foncière

- La valeur foncière d'un milieu protégé ou d'un terrain assujetti à des contraintes particulières est une notion qui évolue afin de refléter les valeurs sociétales.
- Ainsi, dans *Paroisse de Notre-Dame-de-l'Île-Perrot c. S.O.G.I.C.* (AZ-50069076 (C.A.) 4 fév. 2000), la Cour d'appel concluait qu'une propriété assujettie à un zonage « parc communautaire conservation » bénéficiait de la présomption de valeur nominale (1\$).

# Évolution de la notion de valeur foncière

- Au sujet de la valeur du parc récréatif, la Cour d'appel déclarait:
  - « 56 La présomption de valeur nominale des terrains zonés parc n'est pas conçue dans le but exprès de profiter aux propriétaires de tels terrains, *mais plutôt pour refléter la réalité du marché*. Tenant pour acquis que les terrains ainsi zonés ont une valeur nulle étant donné l'absence de valeur réelle dans un marché libre, elle impose à la municipalité qui prétend à une valeur autre du terrain le fardeau de prouver cette valeur; il s'agit donc d'une présomption d'application très particulière. Le renversement du fardeau de preuve qu'elle opère permet d'éviter que le propriétaire d'un terrain zoné parc soit contraint de payer des taxes à son égard du simple fait qu'il n'a pas su prouver que son terrain n'avait aucune valeur d'échange. Autrement dit, cette présomption de droit prétorien vient renverser la présomption générale de validité de l'inscription au registre foncier. » [Nos italiques]

# Évaluer justement la valeur foncière d'un MH

- Si la jurisprudence ne semble pas fixée, il n'en demeure pas moins que les évaluateurs sont, depuis plusieurs années, appelés à évaluer la juste valeur marchande de biens écologiques; –notamment dans le cadre du *Programme des dons écologiques* (PDE).

# Évaluer justement la valeur foncière d'un MH

- Environnement Canada a publié des *Lignes directrices relatives aux évaluations* applicables aux dons faits dans le cadre du PDE\*.



Environnement  
Canada

Environment  
Canada

*Les Lignes directrices relatives aux évaluations* ont été élaborées en vue d'aider les évaluateurs<sup>3</sup> à établir leurs rapports d'évaluation des dons écologiques. Elles comprennent des exigences d'ordre général relatives à l'évaluation des dons, quelle que soit leur juste valeur marchande. Le document présente aussi divers facteurs dont il faut tenir compte selon les différentes catégories de dons, ainsi que les exigences relatives à la présentation des rapports d'évaluation.

# Évaluer justement la valeur foncière d'un MH

- Dans un texte paru dans la revue *Le Faisceau* (Hiver 2011), Ernest Lépine aborde la question de la valeur foncière des milieux naturels, dont les MH.
- Il écrit:
  - «L'évaluateur a aussi la vocation de se prononcer sur la valeur marchande d'un terrain assujetti à la réglementation des milieux naturels et des milieux humides, *en tenant compte cette fois, de tous les acheteurs potentiels*, individus, développeurs, constructeurs, *organismes privés et publics ainsi que leurs bénéficiaires que sont l'État et la collectivité*; cette valeur marchande sera qualifiée d'objective par rapport à la valeur subjective ou à la valeur au propriétaire comme précédemment discuté. (Référence : paragraphe 3.6 du présent ouvrage).» (p. 67) [Nos italiques]

# Évaluer justement la valeur foncière d'un MH

- Or,

«l'absence de vocation ou d'intérêt pour un terrain et son utilisation potentielle devrait normalement faire naître une présomption de valeur nominale. *Ce qui n'est pas le cas en l'espèce*; les terrains qui sont désignés en tant que milieux naturels ou milieux humides sont spécifiquement caractérisés aux fins de répondre à la demande pour la protection de l'environnement et aux besoins de l'homme.» (pp. 67-68) [Nos italiques]

# Évaluer justement la valeur foncière d'un MH

- Aussi,

«La référence au marché s'avère la méthode d'évaluation qu'il convient de privilégier. S'agissant d'évaluer un terrain (ou une partie d'un tel terrain) à bâtir, l'évaluateur empruntera la méthode de comparaison avec les ventes de terrains du voisinage, présentant des caractéristiques de similitude avec le terrain sujet. Pour évaluer un terrain ou partie d'un tel terrain caractérisé par un milieu naturel ou un milieu humide, l'évaluateur emploiera la même approche de comparaison qu'avec des ventes de terrains à bâtir, *à défaut de trouver des ventes effectuées par des organismes publics ou privés dont la vocation de la protection des milieux naturels ou milieux humides constitue leur objectif principal.*» (p. 68) [Nos italiques]

# 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.
- Les transactions s'effectuent alors à des valeurs parfois de millions de dollars.
- L'obligation de «compensation» (pour les milieux humides) contribue vraisemblablement à l'émergence de ce marché.
  - Il sera intéressant d'étudier les effets du 'banking' sur la valeur de ces milieux dans les prochaines années.



# Évolution de la notion de valeur foncière

ex-président du conseil de Molson inc., Ian Molson, en 1999. PHOTO PAUL CHIASSON, ARCHIVES PRESSE CANADIENNE

## Domtar contribue à la création d'une zone protégée à Sutton

*La Presse, 6 août 2004 p. A12*

MARIE TISON

En faisant un don de 3,3 millions de dollars et en acceptant de vendre un terrain dans le massif des monts Sutton, Domtar a permis la création du plus grand espace naturel privé protégé dans l'est du pays.

« Nous sommes très fiers de participer à cette réalisation », a commenté le président et chef de la direction de la société forestière, Raymond Royer, hier.

Domtar possédait une propriété de 40 kilomètres carrés dans le massif des monts Sutton, en Estrie. Le site, d'une valeur d'un peu plus de huit millions de dollars, était toutefois difficile à exploiter.

« Il y a des endroits où, à cause de la présence de la population urbaine, il est plus difficile de vouloir exercer

nos droits de coupe, même si ces endroits nous appartiennent », a indiqué M. Royer.

L'organisation Conservation de la nature a alors proposé à Domtar de lui vendre le fameux terrain. L'organisme protégeait déjà 20 kilomètres carrés dans le massif des monts Sutton.

« Nous avons eu des approches par des investisseurs immobiliers, c'est un terrain énorme, d'une grande beauté, mais nous ne voulions pas le vendre à qui que ce soit, sauf à quelqu'un qui pourrait protéger ce qui est ici, parce que la richesse de l'écosystème est assez incroyable », a affirmé M. Royer, lui-même originaire de la région de Sherbrooke.

Après quelques années de discussion, Domtar a accepté de vendre le terrain à Conservation de la nature en

retranchant du prix de vente la valeur de la forêt, soit un don d'environ 3,3 millions. Conservation de la nature a pu payer le reste de la somme, soit environ cinq millions, grâce notamment à une aide financière de 2,9 millions du gouvernement québécois et à la participation financière de fondations américaines et canadiennes, comme la Sweet Water Trust de Boston, la fondation Weston de Toronto et la fondation Daniel Langlois pour l'art, la science et la technologie.

« Nous sommes très, très reconnaissants », a déclaré le directeur régional de Conservation de la nature, Me Pierre Renaud, en entrevue.

Il a insisté sur le fait que le site permettra de protéger différentes espèces, comme l'ours, le lynx roux, ainsi que la grenouille des marais, la salamandre pourpre et la salamandre

sombre du Nord. Ces trois dernières espèces pourraient être désignées comme menacées ou vulnérables au Québec.

Le site pourra également avoir un impact économique. Il se trouve en effet dans le prolongement de l'Appalachian Trail, un sentier de 4000 kilomètres qui relie la Georgie au Maine, et de la Long Trail, un sentier de 430 kilomètres qui traverse le Vermont du nord au sud.

« Un projet, entre autres, serait de s'assurer que l'Appalachian Trail puisse franchir les frontières et se connecter avec les 60 kilomètres carrés préservés aujourd'hui, et peut-être se rendre au parc du Mont-Orford, a indiqué M<sup>e</sup> Renaud. Ce serait un projet extraordinaire avec de grandes retombées économiques pour l'éco-tourisme de la région. »

# 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.* »

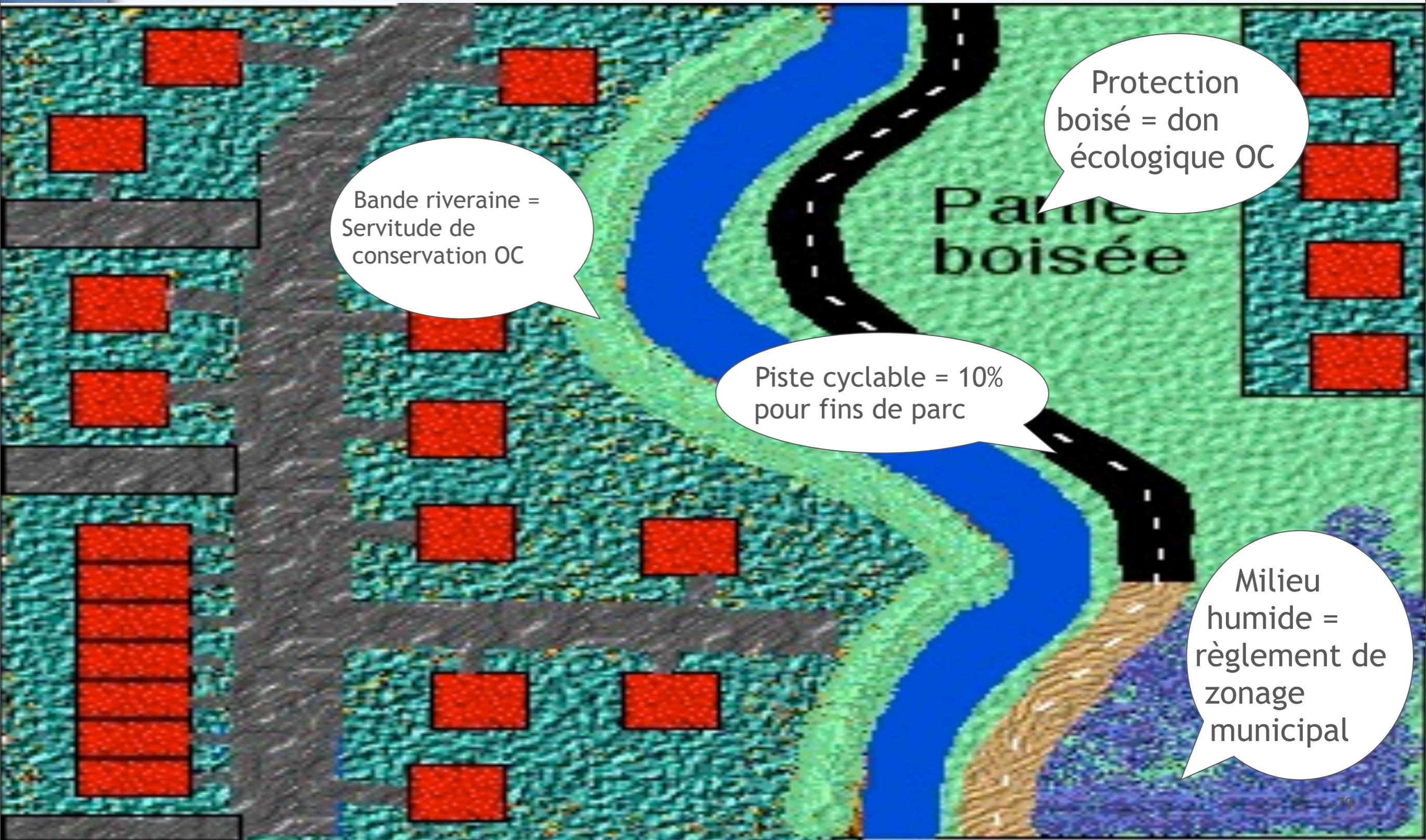
# Le projet de conservation idéal

- 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)

- Voici comment nous estimons que les meilleurs projets de conservation devront dorénavant s'articuler :
  - 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.

# Vers un mode souhaitable d'aménagement du territoire?



Bande riveraine =  
Servitude de  
conservation OC

Protection  
boisé = don  
écologique OC

Piste cyclable = 10%  
pour fins de parc

Milieu  
humide =  
règlement de  
zonage  
municipal

# Quant aux municipalités

- Les auteurs Boucher et Fontaine font valoir:
  - « Les municipalités ont un rôle prépondérant à jouer dans la protection et dans la mise en valeur de la biodiversité, notamment en raison de leur responsabilité en matière de planification du territoire et du fait qu'elles retirent beaucoup des services écologiques. [...]
    - [...]
  - La panoplie de stratégies pouvant être mises de l'avant, de même que l'éventail des outils disponibles, permet au milieu municipal d'être au premier plan de la protection et de la mise en valeur de la biodiversité urbaine. »
- C'est la recette du gâteau au chocolat, suivant laquelle l'*intendance publique* précède l'*intendance privée* et la favorise...

BOUCHER, I., et FONTAINE, N., *La biodiversité et l'urbanisation*, Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, coll. « Planification territoriale et développement durable », 2010, p. 133.

# Conclusion

- Bref, la gamme des outils de conservation développés doit être diversifiée et adaptée dans le cadre d'une vision concertée afin de permettre de saisir et de favoriser les opportunités qui se présentent, selon les circonstances du moment, et en fonction des acteurs intéressés (stake holders).
- Dans l'affaire *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)\**, le juge François Tôth écrivait:
  - «La notion de «développement durable» n'est pas qu'une figure de style ni un voeu pieux. *C'est un changement fondamental de philosophie sociétale.*» [Nos italiques]
- C'est à un véritable changement de paradigme que nous sommes conviés...

# Conclusion

- « Le goût de l'eau doit redevenir un indicateur essentiel de la richesse environnementale de chaque lieu. » (Alberto Magnaghi)

Alberto Magnaghi, *Le projet local*, Sprimont (Belgique), Pierre Mardaga éditeur, 2003, p. 84.

# Pour nous joindre

## **DUFRESNE HÉBERT COMEAU**

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@dufresnehebert.ca](mailto:jfgirard@dufresnehebert.ca)**

**Internet: [www.dufresnehebert.ca](http://www.dufresnehebert.ca)**

