

La planification régionale de la conservation des milieux humides et hydriques au Québec : un rôle accru des municipalités au bénéfice de la transition écologique ?

par Valérie DUPONT*

Postdoctorante à l'Université de Lausanne, chargée de cours à l'UCLouvain

INTRODUCTION

1. Au Québec, les municipalités régionales de comté (« MRC »)¹ sont actuellement engagées dans un large processus de recensement, de cartographie et d'analyse des milieux humides et hydriques (« MHH ») de leur territoire en vue d'aboutir à l'adoption d'un plan régional des milieux humides et hydriques (ci-après « plan régional »). Cet exercice de planification, qui fait suite à la réforme du cadre juridique entourant la conservation de ces milieux, intervenue en 2017², a pour

* Cet article est issu de nos recherches postdoctorales effectuées à l'Université de Laval, Québec, dans le cadre du projet de recherche « Comment le droit peut-il contribuer à un développement durable sans perte nette de milieux humides », financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (Subvention Savoir Numéro 435-2017-1187). Nous remercions chaleureusement Madame la Juge Sophie Lavallée et Dre Monique Poulin pour leur précieux soutien tout à long de notre recherche. Notre gratitude va également à Martin Joly (MSc), à Geneviève Dufour Tremblay (MSc), et à M^e Marc Desrosiers pour leurs judicieux commentaires sur les écrits ayant mené à la présente contribution.

¹ La structure municipale québécoise est composée de trois types d'entités, à savoir les municipalités locales et les villes, les municipalités régionales de comté (« MRC ») et les communautés métropolitaines (« CM »). Les municipalités locales et les villes constituent l'échelon de pouvoir le plus proche du citoyen et sont composées d'élus directs. Elles font presque toutes parties d'une MRC, soit le niveau de pouvoir intermédiaire à l'échelle régionale. Le conseil de la MRC est composé au minimum des maires de chaque municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la MRC. Certaines villes exercent directement les compétences des MRC. Les CM sont spécifiques à Québec et Montréal et se superposent aux MRC qui sont en tout ou partie localisées dans le territoire métropolitain. Au niveau de l'aménagement du territoire, les CM et les MRC ont toutes deux un rôle de planification stratégique. En particulier, les CM doivent adopter un plan métropolitain d'aménagement et de développement (« PMAD ») et les MRC un schéma d'aménagement et de développement (« SAD ») contenant les grandes orientations d'aménagement. Les municipalités locales doivent ensuite adopter des plans d'urbanisme (« PU ») en conformité aux objectifs du SAD, et concrétiser les documents de planification au moyen de règlements d'urbanisme conformes aux SAD et PU qui s'appliqueront aux citoyens. G. ROUSSEAU, « Aspects environnementaux du droit de l'aménagement », in JurisClasser Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, 2013, par. 14.

² *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* (« Loi MHH »), LQ 2017, c. 14. Cette loi apporte des modifications à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (« LAU »), RLRQ, c. A-19.1 ; la *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 »), RLRQ, c. C-6.2 ; la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (« LCPN »), RLRQ, c. C-61.01 ; la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (« Loi sur le ministère de l'Environnement »), RLRQ,

but de planifier les actions à entreprendre pour conserver et utiliser durablement ces milieux ³.

2. La responsabilité d'établir les plans régionaux a été attribuée aux MRC afin de favoriser « un aménagement durable et structurant du territoire » ⁴. Ainsi, « [c]es plans ont pour principal objectif d'éclairer les décisions d'aménagement du territoire le plus en amont possible du développement économique » ⁵. Ils devraient permettre aux MRC de mettre en place une conservation plus efficace, plus adaptée et plus prévisible ⁶. La transition vers une meilleure conservation de ces écosystèmes essentiels à l'être humain, à la biodiversité et à l'intégrité de la planète est-elle en route ⁷ ?

3. L'enjeu est de taille. La province est l'une des plus importantes réserves d'eau douce à l'échelle mondiale. Elle possède près de 3,6 millions de plans d'eau douce couvrant une superficie de près de 207 500 km² et des millions de kilomètres de cours d'eau. Environ 12,5 % de la province (189 593 km²) est occupé par des milieux humides ⁸. Malgré la mise en place de diverses mesures de

c. M-30.001 ; et la *Loi sur la qualité de l'environnement* (« LQE »), RLRQ, c. Q-2. Sur le fond, la *Loi MHH* introduit une nouvelle définition inclusive et scientifique des MHH, inscrit la conservation de ces milieux dans le régime québécois de gestion intégrée de l'eau, instaure un nouvel objectif d'aucune perte nette de MHH, prévoit un régime de compensation écologique prenant la forme d'une contribution financière dans un fonds dédié à la restauration et la création de MHH, élargit la possibilité de protéger les MHH d'intérêt écologique au niveau provincial, et implique davantage les pouvoirs locaux dans la planification et la conservation des MHH. Voy. V. DUPONT et S. LAVALLÉE, « Comment le droit peut-il contribuer à un développement durable sans perte nette de milieux humides ? Une évaluation du cadre québécois au regard de l'expérience internationale », (2021) 62 *Les Cahiers de droit* 977.

³ *Loi sur l'eau*, art. 15.

⁴ A. BLAIS et L.-Ch. BOCZ, *Actes du Forum sur les plans régionaux des milieux humides et hydriques*, Pour le compte du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 26 et 27 février 2019, Québec, 38 pages, p. 3.

⁵ M. JOLY, *Composer avec la nature : Vers une planification territoriale de la conservation des milieux humides et hydriques*, Allocution, Forum sur les plans régionaux des milieux humides et hydriques, Québec, 26 février 2019.

⁶ G. DY *et al.*, *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques — Démarche de Réalisation*, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Québec, 2018, 75 pages, p. 20.

⁷ Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, 2005, 86 pages ; J. B. ZEDLER et S. KERCHER, "Wetland Resources: Status, Trends, Ecosystem Services, and Restorability", (2005) 30 *Annual Review of Environment and Resources* 39 ; P. TEN BRINK *et al.*, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) for Water and Wetlands. Executive Summary*, 2013 ; J. ENDTER-WADA, K. M. KETTENRING et A. SUTTON-GRIER, "Protecting Wetlands for People: Strategic Policy Action Can Help Wetlands Mitigate Risks and Enhance Resilience", (2020) 108 *Environmental Science & Policy* 37.

⁸ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Rapport sur l'état de l'eau et des écosystèmes aquatiques au Québec*, Québec, 2014, 354 pages, en ligne : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/rapport-eau/rapport-eau-2014.pdf>. Voy. également S. PELLERIN et M. POULIN, *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable*, Rapport final présenté au ministère du Développement durable, de l'environnement, de la Faune et des parcs, 2013, 104 pages, p. 20.

protection depuis les années 1970⁹, les milieux humides et hydriques du Québec ont connu au fil du temps une importante réduction tant en superficie qu'en qualité, et ce principalement dans les régions les plus peuplées. Entre 1990 et 2011, environ 19 % de la superficie totale de ces milieux dans les Basses-terres du Saint-Laurent (567 km²) ont été perturbés par les activités anthropiques¹⁰. Ces pertes, auxquelles s'ajoutent les effets des changements climatiques, affectent l'intégrité des écosystèmes et la sécurité des personnes.

4. L'attribution de la responsabilité d'établir les plans régionaux aux MRC a suscité de nombreuses controverses lors de l'adoption de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* (« *Loi MHH* ») en 2017. À leur bénéfice, ces entités sont les mieux placées pour intégrer la conservation des MHH aux documents de planification et d'aménagement du territoire. De plus, les MRC ont une bonne connaissance des besoins locaux et peuvent, dès lors, plus facilement identifier les milieux d'intérêt sur la base des problématiques environnementales et socio-économiques locales. Ce rôle accru des municipalités répond au souci inscrit dans le principe de subsidiarité de rapprocher les lieux de décision en matière environnementale le plus possible des citoyens et des communautés concernées¹¹.

5. Il n'en demeure pas moins que recenser et identifier un réseau fonctionnel de MHH requiert une expertise poussée en écologie et en hydrologie que les MRC n'ont pas toujours¹². Par ailleurs, les limites des bassins-versants dépassant souvent les frontières administratives des MRC, il pourrait être difficile d'inscrire cet exercice de planification régionale dans la gestion intégrée des ressources en eau (« GIRE »), tel qu'exigé par la *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* »). Enfin, cette responsabilité risque d'engendrer d'importants conflits d'intérêts. En particulier, la fiscalité locale reposant sur la valeur cadastrale des terrains, elle-même dépendante du développement, les municipalités

⁹ Voy. S. LAVALLÉE, *Analyse de l'état actuel du droit et recommandations en vue de l'adoption d'une loi sur la conservation et la gestion durable des milieux humides au Québec*, Centre de la science de la biodiversité du Québec (CSBQ), Montréal, 2013, 71 pages.

¹⁰ S. PELLERIN et M. POULIN, *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable*, op. cit. (note 8), p. 31 ; M. POULIN et al., « Inefficacy of Wetland Legislation for Conserving Quebec Wetlands as Revealed by Mapping of Recent Disturbances », (2016) 24 *Wetlands Ecology and Management* 651.

¹¹ *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 6g : « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ».

¹² ASSOCIATION DES BIOLOGISTES DU QUÉBEC, *Mémoire sur le projet de loi 132 — Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement, 16 mai 2017, pp. 7 et 14.

pourraient être réfractaires à l'idée d'identifier formellement, dans les plans régionaux, les milieux humides localisés en zones constructibles¹³.

6. Si cet exercice de planification est une opportunité unique d'impliquer davantage les pouvoirs régionaux et locaux dans la conservation des MHH, il est indispensable qu'il soit strictement encadré pour s'assurer de la rigueur scientifique de la démarche (I). De plus, pour une conservation effective, encore faut-il que la planification débouche sur des actions concrètes. À cet effet, il faut non seulement que les plans aient une réelle influence sur les décideurs (II), mais aussi que les municipalités aient des outils suffisants pour prendre des mesures à la hauteur de leurs objectifs, en ce compris en terrains privés (III). Notre contribution se concentre sur le cadre juridique entourant l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux. Comme les MRC avaient jusqu'au 16 juin 2022 pour transmettre au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (« ministre de l'Environnement ») leur premier plan régional en vertu de l'article 53 de la *Loi MHH*, il est encore trop tôt pour présenter un cas d'étude complet ou pour évaluer l'efficacité de cette démarche.

I. LA PLANIFICATION DE LA CONSERVATION DES MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES PAR LES MUNICIPALITÉS, MODULABLE EN FONCTION DE LEURS ENJEUX LOCAUX

7. Il va sans dire que la planification de la conservation des MHH est une étape indispensable à leur conservation efficace et efficiente. Lors de celle-ci, les MRC doivent cartographier les MHH présents sur leur territoire, les classer sur la base des principaux enjeux identifiés, décider des objectifs précis à atteindre, et identifier les moyens à mettre en œuvre pour y arriver (I.3). En vue de respecter les objectifs guidant l'ensemble de la conservation des MHH au Québec (I.1), les MRC doivent respecter certaines obligations de consultation et faire approuver leur plan par le ministre de l'Environnement (I.2).

I.1. Les objectifs, ambitieux mais vagues, devant guider l'élaboration des plans régionaux

8. Lors de l'élaboration des plans régionaux, les MRC doivent s'assurer qu'ils permettent une gestion cohérente de tout bassin-versant, le cas échéant en complémentarité avec les autres plans concernant le même bassin, et que les mesures prévues favorisent l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et

¹³ V. DUPONT, M.-A. RACICOT et T. DREVAR, « Les outils fonciers, fiscaux et financiers à la disposition des pouvoirs locaux pour concrétiser les plans régionaux des milieux humides et hydriques », (2021) 62 *Les Cahiers de droit* 1133, p. 1168.

hydriques¹⁴. Elles doivent par ailleurs tenir compte des enjeux liés aux changements climatiques et prendre en considération la délimitation des zones inondables des lacs et des cours d'eau ainsi que la délimitation des zones de mobilité d'un cours d'eau¹⁵.

9. En particulier, la *gestion cohérente de tout bassin-versant* doit être lue en parallèle avec le concept de *gestion intégrée et concertée des ressources en eau* (« GIRE ») se trouvant au cœur de la *Loi sur l'eau*¹⁶. Promue de longue date au niveau international¹⁷, la GIRE s'effectue à l'échelle du bassin-versant et repose sur une gestion intégrée prenant en compte l'ensemble des problématiques se rapportant à l'eau (usages, qualité, quantité, protection environnementale, risques d'inondation, etc.) ; et une gestion concertée impliquant la participation de toutes les parties prenantes au processus décisionnel¹⁸. Une telle approche doit permettre une meilleure conciliation des différents usages de l'eau et une meilleure protection de la ressource en eau et des écosystèmes qui y sont associés. Au Québec, la GIRE s'est principalement concrétisée par la création d'organismes de concertation à l'échelle des bassins-versants regroupant l'ensemble des utilisateurs et des divers milieux intéressés, à savoir les organismes de bassins-versants (« OBV »)¹⁹ ; et par l'adoption par ces derniers de plans de gestion du bassin-versant, appelés plans directeurs de l'eau (« PDE »)²⁰. Comme nous le verrons dans la section suivante, c'est principalement au moyen d'obligations procédurales que la GIRE est intégrée à la démarche de planification des MRC.

10. Par ailleurs, les plans régionaux doivent favoriser l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette de MHH, inscrit depuis 2017 dans le préambule de la *Loi sur l'eau* et dans la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (« LCPN »), et réitéré

¹⁴ *Loi sur l'eau*, art. 15.3 et art. 15.4, al. 2, 1^o et 2^o.

¹⁵ *Loi sur l'eau*, art. 15.4, al. 2, 3^o et 4^o. Ces deux éléments, dans la mesure où il s'agit de considérations à prendre en compte plutôt que d'objectifs, ne seront pas abordés dans la présente contribution.

¹⁶ *Loi sur l'eau*, préambule, par. 8.

¹⁷ Voy. OCDE, *Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau*, adoptés par le Comité des politiques de développement régional de l'OCDE le 11 mai 2015, Paris, Éditions OCDE, 2015, p. 6, en ligne, https://www.oecd.org/fr/gov/politique-regionale/Principes-OCDE-gouvernance-eau_brochure.pdf. Voy. aussi les travaux du World Water Council (<https://www.worldwatercouncil.org/en>) et du Global Water Partnership, un groupe de réflexion fondé en 1996 par la Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et la Swedish International Development Agency (SIDA) (<https://www.gwp.org/>).

¹⁸ *Politique nationale de l'eau*, Gouvernement du Québec, Québec, 2002, 94 pages, pp. 18 et 19, remplacée en 2018 par la *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030*, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), Québec, 2018, 80 pages.

¹⁹ *Loi sur l'eau*, art. 14, al. 1, 3^o-5^o ; Ministère de l'Environnement, *Gestion intégrée des ressources en eau : cadre de référence*, Québec, 2012, 36 pages, p. 14.

²⁰ *Loi sur l'eau*, art. 14, al. 1, 6^o-7^o. La gestion intégrée du Saint-Laurent est par ailleurs mise en œuvre par les 12 tables de concertations prévues dans l'Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent 2011-2026, signée le 9 janvier 2012. Celles-ci doivent adopter des plans de gestion intégrée de tout ou partie du Saint-Laurent (« PGISL »).

dans la *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030*²¹. Cet objectif s'inscrit dans une conception forte du développement durable selon laquelle le développement socio-économique doit respecter les limites imposées par le fonctionnement de la biosphère afin d'éviter des changements irréversibles et d'assurer la résilience et l'intégrité de notre planète²². Il vise, selon le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (« ministère de l'Environnement »), à « équilibrer les pertes et les gains écologiques en termes de superficies, de fonctions écologiques et de biodiversité dans les MHH du territoire »²³. Appliqué à la démarche de planification des MRC, cela implique que « le plan régional respecte un équilibre entre les pertes potentielles appréhendées en termes de superficies et de fonctions écologiques, et les possibilités de restauration et de création de MHH sur le territoire »²⁴.

11. Bien qu'ambitieux, cet objectif reste relativement flou et flexible. De fait, les dispositions pertinentes font tantôt référence aux « fonctions écologiques et à la biodiversité des [MHH] »²⁵, aux « superficies ou (...) fonctions des [MHH] »²⁶, ou encore aux « types de [MHH] détruits ou perturbés »²⁷ (par ex. une tourbière ou un étang), en utilisant alternativement la conjonction « et » ou « ou ». À une proposition d'amendement visant à préciser que l'objectif d'aucune perte nette portait sur les superficies, les fonctions et services écologiques et la biodiversité des MHH²⁸, Monsieur Heurtel, alors ministre de l'Environnement, a répondu qu'il voulait « avoir la flexibilité puis laisser à la planification le soin de déterminer comment s'exprime le principe de zéro perte nette »²⁹. Les MRC pourront donc vraisemblablement moduler l'application de ce principe en fonction des enjeux qui les touchent le plus. Il existe un risque important qu'elles adoptent une interprétation restrictive de cet objectif sur les superficies sans prendre en compte la qualité écologique des MHH³⁰ ou qu'elles se focalisent

²¹ *Loi sur l'eau*, préambule ; LCPN, art. 1(3) ; *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030*, orientation 2.

²² J. ROCKSTRÖM *et al.*, « Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity », (2009) 14 *Ecology and Society* 32 ; K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, 2^e éd., London et New York, Routledge, 2017 ; C. CALVET et J.-M. SALLES, « Entre intégrité écologique et efficacité économique : analyse d'une politique d'absence de perte nette écologique », (2019) 44 *Revue juridique de l'environnement* 517, p. 520.

²³ G. DY *et al.*, *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques*, *op. cit.* (note 6), p. 15.

²⁴ *Id.*, p. 17.

²⁵ LQE, art. 46.0.1.

²⁶ *Loi sur l'eau*, art. 15.9, 2^o.

²⁷ *Loi sur l'eau*, art. 15.9, 3^o.

²⁸ Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement, Assemblée nationale du Québec, Index du Journal des débats, 41^e législature, 1^{re} session, 1^{er} juin 2017, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte/mandats/Mandat-37975/index.html>.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Sur les limites d'une approche se concentrant sur les superficies, voy. Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP), *Resource Paper: No Net Loss and Loss-Gain Calculations in Biodiversity Offsets*, BBOP, Washington, D.C., 2012, p. 11.

sur les fonctions écologiques engendrant les services écosystémiques les plus bénéfiques aux êtres humains, au détriment d'autres fonctions moins apparentes, mais néanmoins essentielles à l'intégrité des écosystèmes³¹.

1.2. Une procédure d'élaboration visant à assurer le respect des principes directeurs, mais manquant de participation citoyenne

12. Afin d'assurer cette gestion intégrée, les MRC doivent consulter, lors de l'adoption des plans régionaux, les OBV ainsi que les MRC situées dans le même bassin-versant³². Elles doivent par ailleurs tenir compte des éléments contenus dans un PDE³³. Elles peuvent enfin se regrouper pour élaborer conjointement un plan régional, possibilité particulièrement intéressante pour assurer une uniformité à l'échelle du bassin-versant³⁴. Certains considèrent ces formalités insuffisantes pour assurer une réelle gestion intégrée de l'eau. Selon le Centre de la science de la biodiversité du Québec (« CSBQ »), la *Loi sur l'eau*, telle que modifiée par la *Loi MHH*, aurait dû obliger les MRC à considérer impérativement, lors de l'élaboration des plans régionaux, certains éléments critiques issus des PDE³⁵.

13. Avant leur adoption définitive, les projets de plans régionaux doivent par ailleurs être approuvés par le ministre de l'Environnement, qui doit s'assurer que les objectifs mentionnés dans la section précédente sont respectés, après consultation des ministres responsables des Affaires municipales, de l'Agriculture, de la Faune, de l'Énergie et des Ressources naturelles³⁶. On peut se questionner sur la pertinence de consulter les ministres des Affaires municipales, de l'Agriculture et des Ressources naturelles, qui risquent d'interférer avec le processus de planification de la conservation des MHH. L'identification des MHH est un exercice éminemment technique sur lequel les autres ministres n'ont pas, selon nous, à intervenir. La consultation de ces derniers quant au choix des mesures

³¹ Voy., sur ce risque, D. MORENO-MATEOS *et al.*, « The True Loss Caused by Biodiversity Offsets », (2015) 192 *Biological Conservation* 552, p. 555. See also C. CALVET, C. NAPOLÉONE et J.-M. SALLES, « The Biodiversity Offsetting Dilemma: Between Economic Rationales and Ecological Dynamics », (2015) 7 *Sustainability* 7357, p. 7368.

³² *Loi sur l'eau*, art. 15.3.

³³ *Loi sur l'eau*, art. 15.3.

³⁴ *Loi sur l'eau*, art. 15, al. 2. Par exemple, les neuf MRC de la Chaudière-Appalaches et la Ville de Lévis ont conclu une entente de partenariat pour élaborer, de façon concertée, un plan régional commun couvrant l'ensemble de la région Chaudière-Appalaches. Voy. <https://www.prmhh-ca.info/>.

³⁵ S. LAVALLÉE *et al.*, Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement, en vue des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 132, *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, Centre de la science de la biodiversité du Québec (CSBQ), 2017, p. 26.

³⁶ *Loi sur l'eau*, art. 15.4. Sur le processus d'approbation ministérielle, voy. Ministère de l'Environnement, *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques : Cadre d'analyse*, Québec, avril 2022, 19 pages.

de conservation des MHH est, en revanche, nécessaire pour assurer une meilleure cohérence des actions, le principe d'intégration passant par une intégration institutionnelle³⁷.

14. Enfin, il est surprenant que le texte ne prévoise aucune consultation du public lors de l'élaboration des plans régionaux. En effet, la participation du public, notamment aux décisions qui ont une incidence sur les ressources en eau, est essentielle au respect du droit à un environnement sain³⁸ et est l'un des principes clés de la *Loi sur le développement durable* et de la *Loi sur l'eau*³⁹. Certes, la population est consultée lors de la modification des documents d'urbanisme des municipalités, qui devront être rendus compatibles avec le plan régional (voy. *infra*), mais les principales orientations seront prises en amont dans le plan régional. En pratique, plusieurs MRC ont judicieusement prévu la création de comités d'experts et/ou de parties prenantes⁴⁰ ainsi qu'une consultation de leur population dès l'élaboration du plan régional⁴¹.

1.3. Le contenu relativement souple du plan régional : vers l'élaboration d'une infrastructure bleue visant à assurer les fonctions d'importance sur la base d'un diagnostic local

15. L'élaboration de tels plans nécessite une connaissance fine des MHH afin d'identifier les actions à entreprendre. Ainsi, une première étape consiste en un recensement de tous les milieux humides et hydriques présents sur le territoire d'une MRC⁴². Outre les statistiques descriptives (types de MHH, localisation, répartition, quantité, etc.), les MRC doivent procéder à une évaluation de l'état écologique de ces milieux et établir un bilan des perturbations et des enjeux prioritaires sur leur territoire, à la lumière du contexte socio-économique et environnemental de la MRC⁴³.

16. Dans son guide portant sur l'élaboration des plans régionaux, le ministère de l'Environnement demande aux MRC d'effectuer le recensement des MHH en s'appuyant sur les bases de données existantes les plus détaillées et les plus à

³⁷ Sur le principe d'intégration, voy. Déclaration de Rio, Principe 4 ; World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987, chapitre 12, par. 26.

³⁸ *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C 12, art. 46.1.

³⁹ *Loi sur le développement durable*, art. 6(e) ; *Loi sur l'eau*, art. 7.

⁴⁰ Par exemple, la MRC de Haut-Richelieu a créé un comité constitué de divers acteurs locaux. Voy. en ligne : <https://www.mrchr.qc.ca/documents/amenagementautres/prmhh-reunion-demarrage.pdf>.

⁴¹ Voy., par exemple, le sondage organisé par la MRC de Val-Saint-François, en ligne : <https://www.val-saint-francois.qc.ca/services/plan-regional-des-milieux-humides-et-hydriques/>. Voy. également la soirée d'information et de consultation tenue par la MRC de l'Île-d'Orléans le 12 novembre 2020, procès-verbal en ligne : http://mrc.iledorleans.com/stock/fra/faits-saillants_vf2.pdf.

⁴² *Loi sur l'eau*, art. 15.2, al. 2, 1^o.

⁴³ G. Dy et al., *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques*, op. cit. (note 6), p. 54.

jour⁴⁴. L'état des connaissances étant lacunaire⁴⁵, un important travail de mise à jour doit cependant être effectué par de nombreuses MRC (par exemple, au moyen d'inventaires sur le terrain, par une interprétation de données Lidar et par une analyse de photographies aériennes récentes).

17. Ensuite, les MRC doivent classer les MHH en différentes catégories auxquelles des mesures particulières s'appliqueront. En premier lieu, les MRC doivent identifier « les milieux présentant un intérêt pour la conservation pour en préserver l'état »⁴⁶. L'identification des milieux d'intérêt doit être basée sur les fonctions écologiques des MHH et les problématiques identifiées sur le territoire de la MRC (p. ex., réduction des risques d'inondation)⁴⁷. Le texte de loi ne précise pas la méthode ni les critères précis devant être utilisés pour l'identification des milieux présentant un intérêt particulier pour la conservation. Conformément à l'intention du législateur⁴⁸ et malgré la recommandation de certains scientifiques de recourir à la planification systématique⁴⁹, le guide d'élaboration des plans régionaux laisse une marge d'appréciation importante aux MRC dans le choix de l'approche préconisée⁵⁰.

18. En deuxième lieu, les plans doivent identifier les « milieux pouvant potentiellement être restaurés pour en améliorer l'état et les fonctions écologiques »⁵¹ ainsi que les « milieux présentant un potentiel pour la création de milieux humides et hydriques »⁵². Il s'agit d'identifier à un stade précoce et de manière systématique et stratégique les sites de compensation écologique, exigée au niveau provincial lors de l'octroi d'autorisation environnementale pour les projets localisés dans les

⁴⁴ *Id.*, p. 32. Voy. notamment la géobase du réseau hydrographique du Québec (en ligne : <https://www.donneesquebec.ca/recherche/fr/dataset/grhq>) et la cartographie des milieux humides potentiels du ministère de l'Environnement (en ligne : <https://www.donneesquebec.ca/recherche/fr/dataset/milieux-humides-potentiels>).

⁴⁵ S. PELLERIN et M. POULIN, *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable*, op. cit. (note 8), p. 17 ; Vérificateur général du Québec, *Conservation des ressources en eau*, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, rapport du commissaire au développement durable, juin 2020, par. 37-38.

⁴⁶ *Loi sur l'eau*, art. 15.2, al. 2, 1^o, (a).

⁴⁷ *Loi sur l'eau*, art. 15.2, al. 1 et al. 2, 1^o.

⁴⁸ Voy. Monsieur Heurtel, alors ministre de l'Environnement, exprimant « une volonté claire de laisser un pouvoir important aux MRC pour faire leur planification non seulement des milieux humides, mais de l'aménagement du territoire ». Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement, Assemblée nationale du Québec, Index du Journal des débats, 41^e législature, 1^{re} session, 5 juin 2017, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte/mandats/Mandat-37975/index.html>.

⁴⁹ S. LAVALLÉE, C. ROBERGE et J. CIMON-MORIN, « Comment le droit peut-il favoriser l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides au Québec dans une perspective de développement durable ? », (2017) 433 *Développements récents en droit de l'environnement* 5, pp. 26-28.

⁵⁰ G. DY et al., *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques*, op. cit. (note 6), p. 48.

⁵¹ *Loi sur l'eau*, art. 15.2, al. 2, 1^o, (b).

⁵² *Id.*, art. 15.2, al. 2, 2^o.

milieux humides et hydriques⁵³, afin de les localiser là où ils contribueront le mieux au réseau écologique⁵⁴. Afin que le plan régional favorise l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette de MHH, les sites potentiels de restauration et de création devraient permettre de contrebalancer les pertes projetées pour les dix prochaines années. L'identification de ces sites devrait donc se baser sur les scénarios d'aménagement prévus dans le schéma d'aménagement et de développement (« SAD ») des MRC⁵⁵. De plus, si certaines fonctions sont déficitaires dans une MRC, des sites additionnels devraient être identifiés pour assurer un réseau fonctionnel.

19. En troisième lieu, le plan doit identifier « les milieux qui devraient être visés par des mesures d'encadrement des activités susceptibles d'être réalisées afin d'en assurer une utilisation durable »⁵⁶. L'utilisation durable désigne, selon le guide du ministère de l'Environnement, l'« utilisation d'une ressource biologique ou d'un service écologique ne causant pas ou peu de préjudices au milieu ou à l'environnement, ni d'atteinte importante à la biodiversité »⁵⁷. Cette catégorie inclut, par exemple, les milieux dans lesquels des activités de prélèvement forestier peuvent avoir lieu pour autant qu'elles soient exercées durablement, sans excéder la capacité de renouvellement de la ressource ni affecter de façon substantielle les fonctions du milieu⁵⁸.

20. Après avoir identifié et classé les MHH, les MRC doivent établir un plan d'action présentant une liste d'interventions à réaliser et l'échéancier envisagé pour leur réalisation⁵⁹. Elles doivent notamment préciser la manière dont la conservation des milieux d'intérêt devra être assurée, définir les mesures d'encadrement des activités susceptibles d'être réalisées afin d'en assurer une utilisation durable, et établir les priorités de restauration en tenant compte des objectifs de conservation établis lors du diagnostic des MHH et des pertes anticipées⁶⁰.

21. Les MRC disposent à nouveau d'une marge de manœuvre importante quant aux moyens à mettre en œuvre pour assurer la conservation, la création, la restauration, et la gestion des MHH. Ainsi, le plan d'action peut notamment prévoir des actions concrètes (telles que l'achat de terrain, des actions de restauration,

⁵³ LQE, art. 22 et art. 46.0.3 et s. Voy. V. DUPONT et S. LAVALLÉE, « Comment le droit peut-il contribuer à un développement durable sans perte nette de milieux humides ? Une évaluation du cadre québécois au regard de l'expérience internationale », *op. cit.* (note 2), s. 2.3 et 2.4.

⁵⁴ Ministère de l'Environnement, *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, Québec, 2017, 27 pages, p. 3. Voy. à cet égard, les recommandations faites par B. REGNERY *et al.*, « Mesures compensatoires pour la biodiversité : comment améliorer les dossiers environnementaux et la gouvernance ? », (2013) 12 (hors-série) *Sciences Eaux & Territoires* 2, p. 7 ; J. M. KIESECKER *et al.*, « A Framework for Implementing Biodiversity Offsets : Selecting Sites and Determining Scale », (2009) 59 *BioScience* 77.

⁵⁵ G. DY *et al.*, *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques*, *op. cit.* (note 6), p. 54.

⁵⁶ *Loi sur l'eau*, art. 15.2, al. 2, 1^o, (c).

⁵⁷ G. DY *et al.*, *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques*, *op. cit.* (note 6), p. 9.

⁵⁸ *Id.*, p. 9.

⁵⁹ *Loi sur l'eau*, art. 15.2, al. 2, 3^o.

⁶⁰ G. DY *et al.*, *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques*, *op. cit.* (note 6).

ou des programmes d'éducation et de sensibilisation) et/ou des actions juridiques (l'imposition de certificats d'urbanisme, la mise en place de programme de subvention, la création de réserves naturelles, la conclusion d'ententes de gestion avec les propriétaires, etc.). Il devra à tout le moins prévoir la révision du SAD si celui-ci est incompatible avec le contenu du plan régional.

II. DIFFÉRENTS NIVEAUX DE POUVOIR, DIFFÉRENTES PORTÉES : ENTRE OBLIGATIONS DE COMPATIBILITÉ ET DE PRISE EN CONSIDÉRATION

22. C'est avant tout par l'entremise des instruments de l'aménagement du territoire que le législateur a envisagé la concrétisation des plans régionaux par les municipalités. À cette fin, il a instauré une obligation de compatibilité des SAD des MRC à leur plan régional (II.1). Au-delà de cette obligation, seule une prise en considération est requise par le ministre de l'Environnement (II.2.).

II.1. Obligation de compatibilité pour les municipalités régionales de comté

23. Afin d'assurer une réelle intégration des MHH dans l'aménagement du territoire, les MRC doivent assurer la compatibilité de leur SAD à leur plan régional. À cet effet, elles doivent proposer, au besoin, toutes modifications utiles au SAD conformément à la procédure établie par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (« LAU »). Par la suite, les municipalités locales devront adapter leurs règlements d'urbanisme pour être en conformité avec le SAD modifié⁶¹.

24. La notion de « compatibilité » est méconnue du droit québécois de l'aménagement du territoire, qui utilise habituellement celle de « conformité »⁶². De ce fait, beaucoup d'acteurs se demandent en quoi consiste cette compatibilité et comment elle sera vérifiée⁶³. Pour Valérie Belle-Isle et Charlotte Fortin, la notion de compatibilité apparaît moins exigeante que celle de conformité, la première impliquant une idée de coexistence tandis que la deuxième implique une

⁶¹ Sur la notion de conformité, voy. *infra*, note 62.

⁶² La règle de conformité est un mécanisme bien rodé du droit québécois visant à assurer la cohérence entre les documents adoptés par les différents paliers de pouvoirs compétents en aménagement du territoire (règlements d'urbanisme, PU, SAD, PMAD, orientations gouvernementales). Cette conformité est généralement évaluée lors de l'approbation de ces documents par les instances de l'échelon supérieur (p. ex. la MRC vérifie la conformité d'un règlement municipal avec son SAD). En cas de désaccord, la LAU prévoit une procédure d'évaluation externe par la Commission municipale du Québec, qui a développé une jurisprudence importante sur cette notion. Pour le surplus, voy. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/regle-de-conformite/>.

⁶³ Voy., notamment, D. BOUCHARD et C. FAUCHON, « Les milieux humides et hydriques au cœur de la récente réforme de la gouvernance de l'eau au Québec », (2018) 450 *Développements récents en droit de l'environnement* 43, p. 97.

similitude, tel qu'il en ressort des définitions du *Nouveau Petit Robert*⁶⁴. En tout état de cause, le législateur écarte dès lors de l'analyse de compatibilité la jurisprudence de la Commission municipale du Québec sur le test de conformité⁶⁵.

25. Selon nous, cette notion pourrait s'analyser, par analogie, à la lumière de la jurisprudence sur la notion d'inconciliabilité, qui est utilisée dans la hiérarchie des normes entre normes municipales et provinciales ou entre normes provinciales⁶⁶. En effet, le terme « inconciliable » est souvent associé à une idée d'incompatibilité par la doctrine et la jurisprudence⁶⁷. Dans ce cas, les prescriptions du SAD pourront être maintenues tant qu'elles ne sont pas en conflit explicite avec le contenu du plan régional⁶⁸.

26. À titre de contrôle, le législateur a étendu le mécanisme qu'il avait mis en place pour assurer l'application de la *Politique de protection des rives, du littoral, et des plaines inondables* (« PPRLPI ») : le ministre de l'Environnement peut demander à une MRC de modifier son SAD et à une municipalité de modifier son règlement de zonage, de lotissement ou de construction, s'il est d'avis que ce règlement/SAD n'offre pas, compte tenu des particularités du milieu, une protection adéquate des MHH⁶⁹. On peut cependant se questionner sur la pertinence d'une telle approche. L'expérience dans le cadre de la PPRLPI a démontré que les municipalités ne réglementaient pas suffisamment les activités dans les rives, le littoral et les plaines inondables et que le ministre exerçait rarement son pouvoir de contrôle⁷⁰.

⁶⁴ V. BELLE-ISLE et C. FORTIN, « Principaux impacts des nouvelles mesures de protection de l'environnement dans le domaine municipal », (2018) 442 *Développements récents en droit municipal* 125, p. 185.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Par exemple, en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales* (« LCM »), RLRQ, c. C-47.1, « [t]oute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante ».

⁶⁷ Voy. H. TREMBLAY, « La délimitation du pouvoir réglementaire des municipalités à la lumière de l'affaire *Courses Automobiles Mont-Tremblant Inc. c. Iredale* », (2014) 74 *Revue du Barreau* 353, pp. 364 et s. Voy. également *Pétrolia inc. c. Gaspé (Ville de)*, 2014 QCCS 360, par. 35.

⁶⁸ La notion d'inconciliabilité nécessite une réelle opposition entre les deux normes (il s'agit du « critère du conflit explicite » ou du « critère de l'impossibilité de se conformer aux deux textes »). H. TREMBLAY, « La délimitation du pouvoir réglementaire des municipalités à la lumière de l'affaire *Courses Automobiles Mont-Tremblant Inc. c. Iredale* », *op. cit.* (note 67), p. 367. Voy. également *114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 2 R.C.S. 241, par. 34 et 39.

⁶⁹ LAU, art. 165.2 à 165.4 et art. 53.13. La PPRLPI a été instaurée en vertu de l'article 2.1 de la LQE. Elle énonce des normes minimales pour la protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Jusqu'à récemment, les collectivités municipales québécoises étaient chargées de transposer les dispositions pertinentes de la PPRLPI dans leurs documents d'urbanisme. La PPRLPI a été abrogée en mars 2022 et remplacée par des dispositions réglementaires. Voy. 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, D. 1596-2021 (2022) 154 GOQ II, p. 8.

⁷⁰ S. LAVALLÉE, M.-A. RACICOT et V. DUPONT, *Possibilités et limites de l'encadrement juridique de la protection des rives, du littoral et des plaines inondables au Québec*, Centre de la science de la biodiversité du Québec (CSBQ), Rapport présenté au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Québec, 2020, 291 pages, p. 53. Voy. également D. BOUCHARD,

II.2. Obligation de prise en considération pour le ministre de l'Environnement

27. Au-delà du rôle dévolu aux municipalités, la conservation des milieux humides et hydriques au Québec repose sur un ensemble d'outils provinciaux, qui comprennent l'obligation d'obtenir une autorisation environnementale pour les projets localisés dans les MHH et de compenser les impacts résiduels sur ces derniers ⁷¹, la création d'un fonds de compensation géré par le ministre de l'Environnement ⁷², l'adoption par le ministre de l'Environnement de programmes de restauration et de création de MHH ⁷³, et la possibilité d'ériger certains MHH d'intérêt provincial en aire protégée ou de les désigner sur plan ⁷⁴. Le ministre de l'Environnement est, en règle générale, responsable de ces différents mécanismes de conservation des MHH.

28. Dans l'exercice de ses fonctions, le ministre de l'Environnement a uniquement une obligation de prise en considération des plans régionaux ⁷⁵. En d'autres mots, ceux-ci, et leur cartographie, n'ont qu'une valeur indicative. En particulier, le ministre doit prendre en considération les éléments contenus dans le plan régional lorsqu'il statue sur une demande d'autorisation d'un projet localisé dans un milieu humide ou hydrique ⁷⁶. Pour autant, il ne semble pas que le ministre doive systématiquement refuser une autorisation pour un projet localisé dans un milieu présentant un intérêt pour la conservation, identifié comme tel dans le plan régional. Il s'agit donc d'une appréciation au cas par cas. De là, toute l'importance de réglementer ces milieux au niveau municipal en sus du mécanisme de l'autorisation environnementale.

III. LES OUTILS JURIDIQUES INDISPENSABLES À LA CONCRÉTISATION DES PLANS RÉGIONAUX

29. Les pouvoirs locaux doivent disposer de réels outils pour mettre en œuvre leur plan, que ce soit pour réglementer la conservation des MHH sur leur territoire (III.1), mettre en place des stratégies d'acquisition des terrains

« Gestion de l'eau : une Politique nationale de l'eau à mettre en œuvre ou à revoir ? », (2009) 300 *Développements récents en droit de l'environnement* 119 ; C. CHOQUETTE *et al.*, « Analyse de la validité des règlements municipaux sur les bandes riveraines », (2009) 39 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 261.

⁷¹ LQE, art. 22 et art. 46.0.3 et s.

⁷² *Loi sur le ministère de l'Environnement*, art. 15.4.38 (Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État).

⁷³ *Loi sur l'eau*, art. 15.8 et s.

⁷⁴ Voy., en particulier, LCPN, art. 13.

⁷⁵ LCPN, art. 14, al. 1, 2°, et art. 18, al. 2 ; *Loi sur l'eau*, art. 15.8, al. 2 ; LQE, art. 46.0.4, al. 1, 3°.

⁷⁶ LQE, art. 46.0.4, al. 1, 3°.

en question (III.2), ériger des parcs naturels (III.3), ou encore pour inciter les propriétaires privés à la conservation et la restauration de ces derniers (III.4).

III.1. Les compétences renforcées des municipalités locales de réglementer les milieux humides et hydriques dans leur règlement de zonage

30. Pour permettre aux municipalités de réglementer les MHH, la LAU, telle que modifiée par la *Loi MHH*, habilite expressément les MRC à prévoir des zones de contraintes dans leur SAD pour des raisons de protection environnementale des MHH, en vertu de l'article 5, 4°, de la LAU. Corrélativement, les municipalités locales peuvent régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions, ouvrages ou opérations cadastrales, ou certains d'entre eux, compte tenu notamment de la proximité de MHH dans leur règlement de zonage et leur règlement de lotissement, en vertu des articles 113, 16°, et 115, 4°, de la LAU.

31. Les « zones de contraintes » étaient historiquement utilisées pour réglementer des activités en raison de l'existence de contraintes particulières pour la sécurité publique, telles que des zones d'éboulis, des pentes fortes ou des zones d'inondations. Ces zones viennent se superposer au zonage existant. Par exemple, les propriétaires de terrains localisés à la fois en zone résidentielle et dans une zone de contraintes devront respecter les prescriptions des deux types de zones, le cas échéant. Cette technique permet donc de réglementer les MHH dispersés sur le territoire, peu importe la vocation de la zone dans laquelle ils se trouvent (résidentielle, commerciale, industrielle, parc, conservation, etc.).

32. De plus, l'article 113, 16°, est l'une des rares dispositions de la LAU qui prévoit qu'une municipalité peut prohiber de manière totale certaines activités du fait de la terminologie « régir et prohiber tous les usages du sol ». Cette habilitation peut notamment être utilisée pour protéger les milieux humides d'intérêt en prohibant tout usage du sol risquant d'affecter de manière significative leur intégrité. Une telle habilitation devrait permettre de réduire les risques que les règlements des municipalités soient interprétés par les juges comme une expropriation déguisée⁷⁷.

⁷⁷ Au Québec, certains propriétaires privés tentent d'attaquer les règlements municipaux en arguant qu'ils constituent une expropriation déguisée, nécessitant une compensation financière. Cette tendance freine beaucoup les municipalités qui n'auraient pas les moyens financiers de compenser tous les propriétaires privés impactés par la conservation des milieux humides. La jurisprudence des tribunaux québécois tend de plus en plus à refuser de donner raison à ces arguments en présence d'une habilitation législative claire et précise à prohiber tout usage du sol. Voy., dernièrement, *Pillière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2021 QCCS 4031, par. 61, 113, et 116. Voy. également *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350, par. 38 et 39 ; *Ville de Saint-Rémi v. 9120-4883 Québec inc.*, 2021 QCCA 630, par. 35 et 37. Sur la notion d'expropriation déguisée en droit québécois, voy. N. BLANCHETTE, C. ROUSSEAU et M. BAKKIOUI, « Le recours en expropriation déguisée en droit

33. Cette habilitation peut également être utilisée pour réglementer les activités dans les autres MHH afin d'en assurer une utilisation durable. En vertu des articles 145.42 et 145.43 de la LAU, les municipalités peuvent instaurer un régime d'autorisation en zones de contrainte accordant au conseil municipal un pouvoir discrétionnaire d'approbation et d'imposition de conditions à la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation.

34. La *Loi MHH* n'a pas prévu expressément de possibilités pour les municipalités d'imposer des obligations de faire aux propriétaires de terrain sur lesquels se trouvent des MHH. Or, certains milieux présentant un potentiel de restauration et de création important pourraient se trouver sur des terrains privés. Cela étant, certaines habilitations peuvent être utilisées dans certains cas. Par exemple, l'article 113, 12°, de la LAU permet d'« obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres ». Ce paragraphe a notamment été utilisé par le passé pour adopter des règlements municipaux portant sur la revégétalisation des rives⁷⁸. Il pourrait également être utilisé pour forcer des propriétaires à revégétaliser des milieux humides comportant encore des sols hydromorphes, mais dont la végétation spécifique aux milieux humides (espèces hygrophiles) aurait été détruite.

II.2. Les outils fonciers généraux pouvant être sollicités pour la conservation des milieux humides et hydriques

35. Lorsque la réglementation n'est pas suffisante pour conserver ou restaurer un milieu humide sensible, les municipalités ont tout intérêt à acquérir elles-mêmes le milieu en question⁷⁹. Le cadre québécois de conservation des MHH ne sollicite pas expressément d'outils de politique foncière pour faciliter l'acquisition par les municipalités des MHH d'intérêt. Cela étant, les municipalités peuvent notamment recourir à d'autres habilitations plus générales pour exproprier les terrains qu'il serait intéressant d'acquérir à des fins de conservation des MHH, en l'absence du consentement du propriétaire⁸⁰. Elles peuvent également se reposer sur la possibilité qu'elles ont d'instaurer une contribution à des fins de parc, afin de forcer les propriétaires à transférer un terrain ou augmenter les ressources financières à cette fin pour acquérir gratuitement certains MHH⁸¹.

québécois : où en sommes-nous ? », (2020) 481 *Développements récents en droit de l'expropriation* 5 ; P. DELISLE *et al.*, *L'expropriation, la réserve pour fins publiques et l'expropriation déguisée : procédures et principes d'indemnisation*, Québec, 2017.

⁷⁸ C. CHOQUETTE *et al.*, « Analyse de la validité des règlements municipaux sur les bandes riveraines », *op. cit.* (note 70), pp. 284-285.

⁷⁹ Voy. V. DUPONT, M.-A. RACICOT et T. DREVAR, « Les outils fonciers, fiscaux et financiers à la disposition des pouvoirs locaux pour concrétiser les plans régionaux des milieux humides et hydriques », *op. cit.* (note 13).

⁸⁰ *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C -27.1, art. 1097, 3° ; *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C -19, art. 570, 3°.

⁸¹ LAU, art. 117.1 à 117.16.

36. Le principal frein à l'expropriation est bien évidemment son coût. L'article 58 de la *Loi sur l'expropriation*⁸² précise que l'indemnité est « fixée d'après la valeur du bien exproprié et du préjudice directement causé par l'expropriation » (indemnité immobilière et indemnité accessoire). En droit québécois, l'indemnité immobilière représente la valeur du bien pour le propriétaire exproprié (« valeur au propriétaire ») plutôt que la valeur marchande ou la valeur pour la partie expropriante⁸³. Celle-ci est établie en fonction de l'usage le meilleur et le plus profitable (« UMPP »), ce qui peut comprendre le potentiel d'un développement immobilier dont la réalisation est probable et financièrement possible à court terme⁸⁴. La nécessité d'indemniser la perte d'opportunité de développements immobiliers en milieu urbain génère un coût souvent prohibitif pour les municipalités. C'est pourquoi les villes de la grande région de Montréal ont pressé le gouvernement du Québec de modifier la *Loi sur l'expropriation* afin que les indemnités devant être accordées aux propriétaires lors d'expropriations puissent refléter la valeur marchande et raisonnable des terrains plutôt que la valeur au propriétaire⁸⁵.

37. Pour acquérir gratuitement certains milieux humides ou augmenter leurs ressources financières, les municipalités locales peuvent se reposer sur la possibilité qu'elles ont d'instaurer une contribution à des fins de parc. En vertu des articles 117.1 à 117.16 de la LAU, les municipalités locales peuvent établir des conditions dans leur règlement de lotissement ou de zonage en vue d'exiger la cession gratuite d'un terrain ou le versement d'une somme d'argent, lors de l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale ou l'émission d'un permis de construction, afin d'établir, maintenir, ou améliorer des parcs, terrains de jeux ou espaces naturels. Contrairement à l'expropriation, cette contribution est tributaire d'une demande de permis de lotissement ou de construire. Elle doit par ailleurs être expressément prévue dans un règlement de zonage ou de lotissement. Pour autant, la mise en œuvre de ce dispositif est particulièrement intéressante, car il permet d'acquérir des terrains à titre gratuit et de financer des actions de protection de MHH.

⁸² RLRQ c. E -24.

⁸³ P. DELISLE *et al.*, *L'expropriation, la réserve pour fins publiques et l'expropriation déguisée*, *op. cit.* (note 77), p. 233. Pour aller plus loin, voy. N. BLANCHETTE, M. BAKKIUI et C. MARINEAU, « L'expropriation de terrains destinés à un développement immobilier : le principe de réparation intégrale est-il respecté ? », (2019) 462 *Développements récents en droit de l'expropriation* 3 ; S. POIRIER, « L'impact de la réglementation d'urbanisme sur l'indemnité principale en matière d'expropriation », (2020) 481 *Développements récents en droit de l'expropriation* 95.

⁸⁴ Sur la notion d'UMPP, voy. Ordre des évaluateurs agréés du Québec, *Normes de pratique professionnelle des évaluateurs agréés*, en vigueur depuis le 31 mars 2021. Pour un exemple de prise en compte du potentiel de développement résidentiel, voy. *Granby (Ville de) c. Duchesneau*, 2009 QCTAQ 05852.

⁸⁵ J. CORRIVEAU, « Protéger la nature à l'abri des poursuites », 23 novembre 2019, *Le Devoir*, en ligne : <https://www.ledevoir.com/politique/montreal/567655/expropriations-protoger-la-nature-a-l-abri-des-poursuites>. Voy. également M. THIBAUT, « Léry obtient des appuis pour protéger les milieux naturels », 27 novembre 2019, *Le soleil de Châteauguay*, en ligne : <https://www.cybersoleil.com/lery-obtient-des-appuis-pour-protoger-les-milieux-naturels/>.

38. Il est regrettable que les municipalités ne détiennent pas de droit de préemption, qui leur attribuerait la faculté d'acheter un terrain présentant des caractéristiques intéressantes au niveau écologique par préférence à toute autre personne dans le cas où le propriétaire déciderait de le vendre. À l'heure actuelle, seule la Ville de Montréal dispose d'un tel droit de préemption, en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* ⁸⁶.

III.3. La création de parcs municipaux à des fins de conservation des milieux humides et hydriques

39. Le zonage étant principalement un outil visant à régler les usages, il peut être intéressant d'ajouter un statut de conservation particulier, qui permettra une gestion adaptative des milieux présentant un intérêt particulier pour la conservation.

40. La *Loi sur les compétences municipales* (« LCM ») autorise les municipalités locales et les MRC à créer des parcs, sur leurs terrains ou moyennant une entente avec le propriétaire du terrain ⁸⁷. Bien que les parcs soient souvent créés à des fins récréatives, ceux-ci peuvent aussi avoir pour vocation la conservation de la nature. En effet, les MRC peuvent notamment adopter des règlements relatifs « à son administration et à son fonctionnement, à la protection et à la conservation de la nature, à la sécurité des usagers, à l'utilisation et au stationnement de véhicules (...) » ⁸⁸. Un tel parc pourrait donc inclure des MHH et les protéger strictement, par exemple en fermant certaines zones au public.

41. L'avantage de créer un parc pour la conservation des MHH est la possibilité d'en confier l'exploitation à une tierce personne ⁸⁹. Si l'exploitation est déléguée à une ONG, la MRC peut lui accorder une subvention ⁹⁰. De plus, toute municipalité locale peut constituer tout organisme à des fins de protection de l'environnement et leur confier l'organisation et la gestion d'activités relatives aux buts qu'ils poursuivent ⁹¹, en ce compris la gestion de leurs parcs. La création d'un parc ne garantit par contre pas la pérennité de la protection, celui-ci pouvant être désaffecté de la même manière qu'il a été créé.

⁸⁶ RLRQ, c. C-11.4. Voy. art. 151.1 et s. de l'annexe C.

⁸⁷ LCM, art. 112 et s. (MRC), art. 7 (municipalités locales). La création d'un parc sur un terrain privé sans l'accord du propriétaire pourrait être perçue comme une expropriation déguisée. Voy., p. ex., *Sula c. Duvernay (Cité de)*, [1970] C.A. 234 ; *Arcand c. Corporation de la Ville de Victoriaville*, J.E. 84-1009 (C.S.) ; *Ville de Montréal c. Benjamin*, 2004 CanLII 44591 (QC CA).

⁸⁸ LCM, art. 115.

⁸⁹ LCM, art. 117 (MRC) et art. 7.1 (municipalités locales).

⁹⁰ LCM, art. 118, al. 4.

⁹¹ LCM, art. 93.

II.4. Les outils économiques au potentiel large, mais encore peu utilisés

42. En complément aux outils réglementaires et fonciers, l'incitation financière est de longue date reconnue comme un outil important de gestion de l'environnement. L'incitation négative dissuade les comportements néfastes en les pénalisant ou en les taxant, tandis que l'incitation positive repose sur des aides financières directes (subvention) ou indirectes (crédit de taxes, remise de taxes et tarification privilégiée) pour induire un comportement vertueux. Sans pour autant que la *Loi MHH* ait prévu d'habilitation expresse à cet égard, les municipalités peuvent mettre en place ces incitations financières, principalement au moyen de leur pouvoir de taxation ou de leur pouvoir d'octroyer des subventions.

43. Alors que les municipalités dépendaient historiquement du revenu de la taxation foncière, le législateur a procédé à une réforme d'envergure des pouvoirs fiscaux municipaux en 2017 afin de leur permettre de diversifier leurs sources de revenus et de prendre en compte les particularités locales de chaque municipalité⁹². Ces pouvoirs peuvent sans conteste être utilisés pour mettre en place une écofiscalité, que ce soit via une taxe foncière spéciale, une redevance réglementaire ou un système de tarification⁹³. Les municipalités doivent cependant faire preuve de créativité et d'innovation pour mettre à profit ces pouvoirs. Les cas d'écofiscalité locale font encore légion. À titre d'exemple, la Ville de Saint-Jean-Sur-Richelieu a mis en place une taxe foncière spéciale afin de financer la mise en œuvre du plan de conservation des milieux naturels qu'elle a adopté en 2017, en particulier l'acquisition, l'aménagement et la gestion des milieux naturels visés par le programme d'acquisition qui y est prévu⁹⁴.

44. Là où les municipalités disposent de larges pouvoirs en vue d'instaurer une incitation fiscale négative, les possibilités d'instaurer des exemptions sont par contre encore limitées. Les municipalités locales ne peuvent pas accorder d'exemption de la taxe foncière de leur propre chef⁹⁵. Cette compétence revient uniquement au gouvernement provincial. Ainsi, elles ne pourraient pas exempter

⁹² *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q. 2017, c. 13.

⁹³ Sur ces outils fiscaux et leur utilisation potentielle à des fins de conservation des milieux humides et hydriques, voy. V. DUPONT, M.-A. RACICOT et T. DREVAR, « Les outils fonciers, fiscaux et financiers à la disposition des pouvoirs locaux pour concrétiser les plans régionaux des milieux humides et hydriques », *op. cit.* (note 13), pp. 1168 et s.

⁹⁴ Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu, *Stratégie et plan d'action en gestion des milieux naturels*, 2017, p. 6, en ligne : <https://sjsr.ca/wp-content/uploads/2019/07/strategie-et-plan-d-action-en-gestion-des-milieux-naturels.pdf>. Voy. également le *Règlement décrétant l'imposition des taxes, compensations, tarifs et redevances municipales pour l'année 2021* (numéro 1950), art. 2.4, en ligne : <https://sjsr.ca/wp-content/uploads/2021/01/reglement-1950.pdf>.

⁹⁵ J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, « Droit municipal : principes généraux et contentieux », in *Feuilles mobiles*, Brossard, Wolters Kluwer Québec Ltée, 1998, p. 9038.

de la taxe foncière les propriétaires désireux de mettre en place volontairement des actions de restauration écologique des MHH. Par contre, elles disposent d'une certaine marge de manœuvre pour moduler le montant de la taxe foncière, en appliquant un taux de taxation préférentiel à certains immeubles non résidentiels qui baisserait le montant de la taxe foncière exigible sur ces lots ⁹⁶.

45. En dernier lieu, les municipalités peuvent instaurer des programmes de subvention pour aider ses citoyens à conserver ou restaurer les MHH. Outre les mesures d'aide spécifiquement prévues, l'article 90, alinéa 1, de la LCM attribue aux municipalités locales un pouvoir général d'« accorder toute aide qu'elle juge appropriée », à l'égard des matières prévues aux articles 4 et 85 à 89, ce qui inclut l'environnement. Les MRC peuvent également accorder des subventions pour la protection de l'environnement en vertu de l'article 102 LCM. Ni l'article 90 ni l'article 102 ne spécifie les formes que peuvent prendre ces aides. Celles-ci pourraient dès lors être ponctuelles via un programme *ad hoc*, en réponse à une demande spécifique, ou via des programmes structurés. Ces aides doivent respecter la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales* (« LISM ») ⁹⁷, qui empêche toute municipalité de venir en aide à un établissement industriel ou commercial d'une autre façon que celles prévues dans la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* ⁹⁸. Outre ce pouvoir général, l'article 92, alinéa 2, LCM permet d'accorder des subventions pour les travaux prévus dans un programme de réhabilitation de l'environnement, et permet expressément d'écarter la LISM. Comme ce programme peut déroger à la LISM, cette aide financière peut être versée à des commerces ou des établissements industriels, désireux par exemple de restaurer les MHH sur les prémisses de leur activité.

CONCLUSION

46. En conclusion, l'élaboration des plans régionaux est une opportunité unique de responsabiliser davantage les municipalités dans la conservation des MHH, de constituer un réseau interconnecté de MHH à l'échelle régionale capable d'assurer les fonctions et services d'importance sur la base d'un diagnostic des enjeux locaux, et de l'intégrer à l'aménagement du territoire.

47. Pour autant, les MRC disposant d'une discrétion importante, la plus-value des plans régionaux dépendra des capacités et de la volonté des MRC de recenser rigoureusement les MHH de leur territoire. De plus, le manque de critères légaux

⁹⁶ LFM, art. 71.1 et 244.64.1 et s. À l'heure actuelle, nous n'avons pas connaissance d'un tel dispositif.

⁹⁷ RLRQ, c. I-15.

⁹⁸ RLRQ c. I-0.1.

permettant d'identifier les milieux d'intérêt risque de compromettre cet exercice, dans la mesure où les MRC pourraient faire prévaloir des considérations socio-économiques dans le choix des sites au détriment d'une réelle prise en compte des fonctions écologiques et de la biodiversité de ces milieux. Il aurait à tout le moins fallu que le guide d'élaboration des plans régionaux décrive la méthodologie devant être utilisée pour la cartographie, afin qu'elle soit homogène, dans la province, pour toutes les MRC.

48. Par ailleurs, le mécanisme choisi par le législateur pour concrétiser ces plans, à savoir l'harmonisation des outils d'aménagement du territoire avec ces derniers, a déjà montré ces limites dans la mise en œuvre de la *Politique de protection des rives, du littoral, et des plaines inondables* (« PPRLPI »). Il est préoccupant que le législateur n'ait pas mis en place, que ce soit au niveau provincial ou régional, une obligation stricte de conservation pour les MHH d'intérêt pour la conservation identifiés dans le plan régional. Il faudra, par ailleurs, voir comment l'arrimage entre les différents plans et programmes se fera en pratique.

49. Au-delà de la planification à proprement parler du réseau écologique de MHH, les municipalités disposent d'une série d'outils potentiellement très efficaces pour protéger les MHH, même si ceux-ci n'ont pas été spécifiquement érigés à cette fin. À l'exception de la compatibilité entre le SAD et le plan régional, ces outils de mise en œuvre sont facultatifs. Leur mise en place dépendra donc également de la volonté des municipalités d'instaurer des outils ambitieux et innovants de conservation des MHH. Cet état des choses risque d'engendrer d'importantes disparités entre les municipalités soucieuses de la conservation de l'environnement et celles qui ne le sont pas.

50. Enfin, il nous semble hasardeux d'avoir prévu une reddition de comptes tous les 10 ans seulement. Étant donné les pressions que subissent les MHH et l'importance de leur conservation, ce délai nous semble trop long pour évaluer l'efficacité du mécanisme et ajuster ce dernier au besoin.