

*Le Plan métropolitain  
d'aménagement et de développement  
de la Communauté métropolitaine de  
Montréal*

—

**Préparer demain aujourd'hui**

**Mémoire  
du  
*Centre québécois du droit de  
l'environnement***

Présenté devant la *Commission de l'aménagement* de la CMM

par


**Jean-François Girard**, avocat et biologiste  
Président du conseil d'administration, CQD

5 octobre 2011



© 2011

Centre québécois du droit de l'environnement  
454, rue Laurier  
Montréal, Québec, Canada  
H3B 3V8  
Téléphone: (514) 861-7022  
Télécopieur: (514) 861-8949  
Courriel: [cqde@cqde.org](mailto:cqde@cqde.org)  
Site internet : [www.cqde.org](http://www.cqde.org)

 imprimé sur du papier recyclé

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source.

*Le Plan métropolitain d'aménagement et  
de développement de la Communauté  
métropolitaine de Montréal*

—

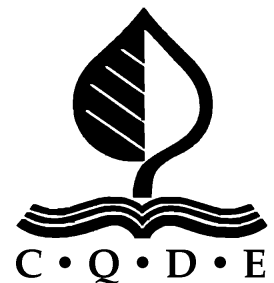
Préparer demain aujourd'hui

**Mémoire**  
**du**  
*Centre québécois du droit de  
l'environnement*

Présenté devant la *Commission des transports et de l'environnement*

par

**Jean-François Girard**, avocat et biologiste  
Président du conseil d'administration, CQDE



5 octobre 2011



## **Contenu**

<b>PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>VII</b>
MISSION .....	VIII
VISION .....	VIII
<b>INTRODUCTION ET CONTEXTE DE L'INTERVENTION DU CQDE .....</b>	<b>1</b>
<b>DISCUSSION .....</b>	<b>2</b>
1) LA NÉCESSAIRE CONNAISSANCE PRÉALABLE DU TERRITOIRE .....	2
<i>La protection des boisés</i> .....	3
<i>La protection des rives, du littoral et des plaines inondables</i> .....	4
<i>La protection des milieux humides</i> .....	5
LES OUTILS JURIDIQUES UTILES À LA PROTECTION DES CARACTÉRISTIQUES PATRIMONIALES .....	6
<i>La protection des milieux naturels ne constitue pas une expropriation déguisée</i> .....	7
Protection des milieux humides .....	8
Protection des milieux boisés .....	9
<i>Le projet de conservation idéal</i> .....	11
<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATION .....</b>	<b>12</b>
<b>TABLE DES JUGEMENTS .....</b>	<b>ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.</b>
<b>DOCTRINE .....</b>	<b>ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.</b>
<b>ANNEXE : RÉSUMÉS DE LA PREUVE PRÉSENTÉE DANS LES AFFAIRES DU <i>PETIT TRAIN DU NORD</i></b>	
<b>ET <i>CIMENT DU SAINT-LAURENT</i> POUR CONVAINCRE LE TRIBUNAL DE L'EXISTENCE D'UN</b>	
<b>TROUBLE DE VOISINAGE .....</b>	<b>ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.</b>



## PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le *Centre québécois du droit de l'environnement* (ci-après le « CQDE » ou le « Centre ») a été fondé en 1989. Depuis maintenant 15 ans, le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité.

Notamment, le CQDE participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires. Cette implication a donné lieu à plus de quarante mémoires et analyses juridiques à l'attention de commissions parlementaires, du Sénat et des ministres concernés.

Le CQDE offre également des conférences en droit de l'environnement à l'intention des professionnels en environnement et du grand public. Il peut s'agir de cours sur des questions intéressant le citoyen, de séminaires sur des questions juridiques pointues ou de déjeuners-causeries sur les aspects juridiques de grands dossiers d'actualité.

Enfin, lorsqu'approprié, le CQDE agit devant les instances judiciaires pour favoriser le développement d'une jurisprudence progressiste dans les domaines juridiques liés à l'environnement. À cet égard, l'expertise du CQDE et de ses juristes en matière de droit de l'environnement a été reconnue par la Cour du Québec lorsqu'elle a accueilli une demande d'intervention du CQDE pour représenter l'intérêt public en précisant que :

« [...] le Centre (CQDE) est un groupe possédant les connaissances et expertises particulières appropriées pour aider la cour et il est d'avis qu'il est dans l'intérêt de la justice d'accorder l'intervention. Est-il besoin de souligner que le procureur général consent à la demande d'intervention du Centre et que ce faisant, il manifeste son intérêt pour que ce groupe de juristes et d'autres personnes puissent éclairer le tribunal au mérite, lorsque ces questions seront décidées en finale. »<sup>1</sup>

Encore plus récemment, la Cour suprême du Canada a accordé au CQDE le droit d'intervenir dans une affaire touchant le droit de l'environnement afin que notre organisme puisse présenter ses commentaires sur la juste interprétation de l'article 976 du *Code civil du Québec*, en matière de troubles de voisinage<sup>2</sup>.

Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face.

---

<sup>1</sup> *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.).

<sup>2</sup> *Ciment du St-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 C.S.C. 64 ; EYB 2008-150682.

### ***Mission***

Le *Centre québécois du droit de l'environnement*, un organisme à but non lucratif, s'est donné pour mission de promouvoir les outils juridiques et les pratiques environnementales responsables. Dans l'intérêt collectif, il privilégie le développement de modes de gestion de l'environnement qui placent l'action citoyenne au cœur des mécanismes de protection de la qualité de nos milieux de vie.

### ***Vision***

Dans la poursuite de sa mission, l'engagement du CQDE repose sur une vision pragmatique et progressiste du droit de l'environnement. De manière générale, le CQDE, seul organisme offrant une expertise indépendante, non partisane, en matière de droit de l'environnement au Québec, aborde ce domaine du droit à travers le prisme de la prévention et de la sensibilisation. Il privilégie ainsi les interventions axées sur l'information, de manière à favoriser l'action citoyenne et publique en amont des problématiques.

La vision du CQDE repose essentiellement sur quatre axes qui guident les représentants de l'organisme dans l'atteinte de sa mission. Ces axes sont :

- Prévention
- Précaution
- Subsidiarité
- Innovation



## INTRODUCTION ET CONTEXTE DE L'INTERVENTION DU CQDE

Une communauté attractive dont  
l'environnement est protégé et accessible  
Vision 2025, PMAD de la CMM

La *Communauté métropolitaine de Montréal* (ci-après la « CMM »), organe supra-régional, a été créée en 2001 notamment afin d'assurer la planification et la coordination de l'aménagement du territoire à l'échelle de la grande région métropolitaine de Montréal. À cet effet, la CMM a préparé un *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD) qui fait actuellement l'objet d'une consultation publique.

À ce jour, la région métropolitaine de Montréal s'est développée sans outil commun de planification applicable à l'échelle de la CMM. Le PMAD constitue donc le premier exercice sérieux de diagnostic de la situation et visant à nous donner des balises destinées à encadrer et orienter le développement de ce territoire. Le PMAD propose ainsi les trois orientations suivantes :

### **ORIENTATION 1 : AMÉNAGEMENT**

Un Grand Montréal avec des milieux de vie durables.

### **ORIENTATION 2 : TRANSPORT**

Un Grand Montréal avec des réseaux et des équipements de transport performants et structurants.

### **ORIENTATION 3 : ENVIRONNEMENT**

Un Grand Montréal avec un environnement protégé et mis en valeur.

En raison de son expertise en matière de protection des milieux naturels, le *Centre québécois du droit de l'environnement* désire plus particulièrement, dans le cadre du présent mémoire, intervenir à propos de l'orientation #3. Tel que le souligne justement la mission de notre organisme, le CQDE privilégie le développement de modes de gestion de l'environnement qui placent l'action citoyenne au cœur des mécanismes de protection de la qualité de nos milieux de vie. Ainsi, nous estimons que la protection de milieux naturels significatifs sur un territoire donné participe à la création de milieux de vie de qualité. Autrement dit, des écosystèmes en santé sont garants d'une meilleure santé des populations humaines.

C'est donc sous l'angle de la pertinence et de l'efficacité des mesures de protection et de mise en valeur des milieux naturels proposées par le PMAD que le CQDE fait porter son analyse dans le cadre du présent mémoire.

## DISCUSSION

**P**armi les objectifs de l’Orientation 3, les trois premiers nous interpellent davantage. Ceux-ci prévoient :

- 3.1 Maintenir le couvert forestier dans les bois métropolitains
  - o 3.1.1 Identification des 341 bois métropolitains
  - o 3.1.2 Protection des 31 bois métropolitains
- 3.2 Protéger les rives, les plans d’eau et les milieux humides
  - o 3.2.1 Identification et protections des rives, du littoral et des plaines inondables
  - o 3.2.2 Identification et conservation des milieux humides
- 3.3 Protéger les paysages d’intérêt métropolitain
  - o 3.3.1 Identification des paysages d’intérêt métropolitain
  - o 3.3.2 Protection des paysages d’intérêt métropolitain

On constatera que la mise en œuvre de chacun de ces objectifs s’articule en deux volets : 1) « l’identification », ce qui nous amènera à discuter de la nécessaire connaissance préalable du territoire avant d’en permettre toute forme de développement et 2) « la protection », ce qui nous amènera à discuter des outils juridiques déjà existant permettant aux municipalités de protéger les milieux naturels sur leur territoire.

### ***1) La nécessaire connaissance préalable du territoire***

En 2001, le gouvernement du Québec indiquait, dans ses orientations gouvernementales pour la région métropolitaine de Montréal :

« Si la tendance se maintient, dans 28 ans, tous les boisés actuels auront été détruits (467 km<sup>2</sup>). »<sup>3</sup>

Le constat n’était pas sans nous inquiéter et cela souligne une certaine urgence d’agir. Aussi, le CQDE veut tout d’abord souligner la pertinence des objectifs du PMAD visant l’identification des *caractéristiques patrimoniales*<sup>4</sup> présentant un intérêt de conservation à l’échelle de la région métropolitaine.

Pour ce faire, nous devons accroître notre connaissance réelle du territoire et comprendre comment interagissent entre elles les espèces animales et végétales habitant nos milieux naturels (la biocénose) et comment ces espèces interagissent avec les éléments de leur habitat (le biotope). Il

---

<sup>3</sup> Gouvernement du Québec, *Cadre d’aménagement et orientations gouvernementales – Région métropolitaine de Montréal 2001-2021*, juin 2001, Quatrième partie, Septième préoccupation : « La protection et la mise en valeur des espaces verts et bleus ainsi que la protection du patrimoine et des paysages dans le cadre d’une stratégie à l’échelle métropolitaine », p. 100.

<sup>4</sup> Par *caractéristiques patrimoniales*, nous entendons les milieux boisés ou humides, les rives, les littoraux, les plaines inondables, les paysages d’intérêts, points de vue et routes pittoresques, et même les éléments du patrimoine bâti. Bref, tout ce qui mérite d’être conservé et protégé parce que participant à la construction des lieux et milieux de vie.

est également important de comprendre comment les milieux naturels nous rendent des services environnementaux et de donner un coût à ces services, ces coûts représentant autant d'économies qu'il y a lieu d'*internaliser* dans nos schèmes décisionnels. D'où ce que nous appelons « la nécessaire connaissance du territoire ».

Il est en effet pour le moins singulier qu'en vertu de notre régime de protection de l'environnement, la construction de la moindre usine, destinée à s'implanter sur un territoire de quelques centaines de mètres carrés, déclenche bien souvent la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux alors qu'un développement domiciliaire de plus de 500 unités sur une superficie de plusieurs hectares n'est pas soumis à une telle procédure. On permet ainsi le développement d'immenses superficies du territoire du Québec méridional sans en connaître préalablement l'état, avec les conséquences que cela emporte. C'est pourquoi, on continue à remblayer allègrement des milieux humides qui, autrement, serviraient d'éponges naturelles pour prévenir les « coups d'eau » lors de pluies abondantes, on canalise les ruisseaux, accélérant ainsi l'acheminement des eaux de ruissellement aux cours d'eau principaux qui ne sont plus en mesure d'en prendre, d'autant plus qu'on « immunise » nos constructions pour mieux s'implanter dans les plaines de débordement. Inexorablement, toujours, on imperméabilise le territoire sans sembler comprendre que tôt ou tard, c'est la sécurité des personnes et des biens qui s'en trouve ainsi menacée.

### La protection des boisés

C'est pourquoi le CQDE estime que l'identification des 31 boisés d'intérêt métropolitain depuis 2003 constitue un pas dans la bonne direction. Le CQDE croit cependant que la protection des milieux boisés ne peut être réduite qu'à la seule protection de ces 31 boisés déjà identifiés et qu'il y a lieu de favoriser une approche qui permette le maintien de relations écosystémiques dynamiques à l'échelle d'unité physiographiques cohérentes. En effet, la protection de ces boisés ajouterait une superficie de 20 914 hectares aux 42 022 hectares déjà inscrits au registre des aires protégées du gouvernement, portant ainsi la superficie totale des milieux boisés protégés à 62 936 hectares, soit 14,4% du territoire métropolitain.<sup>5</sup> Or, il est reconnu dans la littérature scientifique qu'il peut y avoir une baisse significative de la diversité biologique lorsque le couvert forestier d'une région passe sous le seuil de 30% de la surface d'un territoire.<sup>6</sup> Comment concilier ce constat scientifique avec la réalité du territoire de la CMM? Les efforts de conservation à consentir nous apparaissent d'autant plus nécessaires que selon les données mêmes de la CMM, il ne reste que 19,2% de son territoire sous couvert forestier.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> PMAD, p. 120.

<sup>6</sup> DUCHESNE, S., BÉLANGER, L., GRENIER, M., HONE, F. (1999), *Guide de conservation des corridors forestiers en milieu agricole*, Environnement Canada, Service canadien de la faune, 60 pages, cité dans PMAD, p. 114.

<sup>7</sup> Milieux forestiers de 0,5 ha et plus inclus dans un milieu terrestre, PMAD, Tableau 29, p. 114.

## La protection des rives, du littoral et des plaines inondables

Tirerons-nous enfin des récentes inondations du Richelieu les leçons qui devraient nous inciter à plus de prudence?

Au sujet de la protection des rives, du littoral et des plaines inondables, le PMAD expose :

« la Communauté invite les MRC et les agglomérations du Grand Montréal à intégrer, dans leur schéma d'aménagement, les dispositions de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (R.R.Q., c. Q-2, r. 35) et de convenir avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de l'approche détaillée dans le cadre de plans de gestion. »

Il est pour le moins inquiétant qu'après bientôt 25 ans depuis l'adoption de la première version de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, on en soit encore lacorniquement à recommander aux MRC d'en intégrer les dispositions dans leur schéma d'aménagement. Que n'avons-nous pas encore compris de l'importance de ces mesures de protection après toutes ces années? Combien de catastrophes environnementales devons-nous encore endurer avant de réagir?

L'affaire *Lalande c. Québec (Procureur général)* fut, à notre connaissance, la première cause portée devant les tribunaux afin de contester l'imposition des mesures de protection des plaines inondables qui découlaient de l'adoption de la première *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*. Cette affaire est intéressante pour se remémorer pourquoi des mesures de protection existent aujourd'hui. Le juge explique ainsi ce qui a poussé le gouvernement à adopter cette politique :

« La toile de fond

La province de Québec s'est développée le long de ses cours d'eau, pendant longtemps les seuls moyens de transport rapides et efficaces. Par atavisme, sans doute, les Québécois continuent à s'installer le long des rivières, même si elles ont perdu leur vocation première. Malheureusement, elles ont la mauvaise habitude de déborder à la fonte des neiges et d'inonder souvent le terrain, sinon la maison même, des riverains. *Les gouvernements fédéral et provincial ont longtemps compensé les gens qui subissaient ainsi des dégâts mais, après les crues désastreuses de 1972 à 1974, il décident d'attaquer le problème à sa source, soit dit sans plaisanter, et signent une Convention visant la cartographie des plaines d'inondation en vue d'une réduction des dommages, dont le but est de contrôler, sinon de décourager, les nouvelles utilisations dans les plaines inondables à récurrence de 20 ans et de 100 ans. [...]*

Ce changement de cap était dû au fait que beaucoup de gens dont la propriété était inondée tous les printemps, ou presque, avaient, soit remblayé, soit endigué leurs terrains. Au fil des ans, des experts s'aperçurent que, si cela réglait le problème de

quelques citoyens, cela en créait d'autres beaucoup plus graves. »<sup>8</sup> [Nos italiques, sauf titre de la convention]

On voit que déjà, au milieu des années 1970, le gouvernement avait le souci de restreindre les coûts socio-environnementaux découlant d'un développement immobilier inadéquat. Référant ensuite aux arguments du Procureur général, le juge Durand ajoute :

« Le but de la convention de 1976 est de cartographier les zones inondables au Québec afin d'y interdire toute nouvelle construction qui ne soit pas protégée contre les inondations. En 1977, la *Loi sur les cités et villes* est amendée pour permettre aux municipalités de refuser d'émettre un permis de construction dans une telle zone. Nombre de propriétaires contournent alors cette interdiction en surélevant leur terrain pour qu'il ne soit plus affecté par la crue des eaux et qu'on puisse leur émettre un permis. Cette prolifération de remblais ne fait qu'aggraver la situation en modifiant le milieu hydrique et en augmentant les crues en amont. La protection de l'environnement devient, dès lors, une priorité du gouvernement et, le 8 mars 1978, le Conseil des ministres décide, entre autres :

de confier au ministre des Richesses naturelles le soin d'*inviter les municipalités concernées par les zones d'inondation désignées à zoner ce territoire de façon à ce qu'aucune construction nouvelle ne soit permise dans les zones d'inondation de grand courant* et que seules les constructions dites immunisées soient permises dans les zones d'inondation de faible courant. »<sup>9</sup> [Nos italiques, sauf titre de la loi]

Il était alors question que les municipalités puissent carrément interdire la construction dans les plaines inondables de grand courant, une mesure qui sera finalement imposée par le gouvernement en... 2005 avec la promulgation de la dernière version de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*.

Bref, à la lecture de ce qui précède, on nous permettra une pointe de scepticisme là où le PMAD se contente de rappeler aux MRC d'intégrer les dispositions de la *Politique* dans leur schéma d'aménagement.

### La protection des milieux humides

D'entrée de jeu, à propos des milieux humides, le PMAD annonce :

« La question des milieux humides est quant à elle problématique et fait l'objet de plusieurs discussions. L'arbitrage entre la préservation de ces espaces et la pression de l'urbanisation demeure un exercice difficile qui mérite réflexion. »<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Lalande c. Québec (Procureur général)*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.). Des indemnités de plus de 23 millions de dollars avaient été versées aux victimes d'inondations en 1974, et presque autant en 1976 (p. 1650).

<sup>9</sup> *Id.*, p. 1641.

<sup>10</sup> PMAD, p. 122.

Pourquoi serait-ce plus « problématique » d'identifier et de protéger les milieux humides que les milieux boisés? En quoi l'arbitrage entre la préservation des milieux humides et les pressions d'urbanisation sont-elles plus difficile que l'arbitrage concernant la protection des milieux boisés?

Tout comme pour les rives, le littoral et les plaines inondables, on nous permettra d'être déçu de la timide recommandation du PMAD à l'égard des milieux humides alors que :

« la Communauté invite les MRC du Grand Montréal à adopter un plan de conservation des milieux humides qui respecte la démarche proposée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs exprimée dans le Guide d'élaboration d'un plan de conservation des milieux humides. »

Nous voyons mal comment cette approche, qui n'a pas eu plus de succès dans les dernières décennies que la protection des rives et des plaines inondables, sera susceptible d'emporter des gains environnementaux significatifs. De fait, « l'arbitrage » entre le développement et la conservation est actuellement une « responsabilité » locale, avec les résultats que l'on sait. Le PMAD remet partiellement en cause ce rôle en forçant une négociation à une échelle et à un niveau supérieur, mais il n'en demeure pas moins que cette négociation demeure toujours entre élus municipaux. Il y aurait lieu d'examiner comment, tout en faisant confiance au monde municipal, il peut être possible d'internaliser davantage les enjeux et les bénéfices de la conservation au sein de leur prise de décision.

D'ailleurs, et c'est ce que nous voulons aborder plus longuement dans la prochaine section de ce mémoire, ce n'est pas tant l'identification des caractéristiques patrimoniales qui fait défaut, que la volonté réelle d'en assurer leur protection.

### ***Les outils juridiques utiles à la protection des caractéristiques patrimoniales***

Tel que nous le mentionnions, le CQDE juge tout à fait pertinent d'identifier et désigner les caractéristiques patrimoniales qui présentent un intérêt de conservation. Cela dit, nous constatons que dans bien des cas, ce travail de caractérisation et l'acquisition des connaissances ont été réalisés depuis plusieurs années. Parfois, à plus d'une reprise. Qu'on pense ainsi à l'*Atlas des bois de la grande région de Montréal*, en décembre 2001, par le ministère de l'Environnement de l'époque, la CUM et les ZIP Ville-Marie et Jacques-Quartier, ou encore le *Projet de politique des parcs en milieu urbain pour la région métropolitaine de Montréal*, élaboré par Québec en 1983, qui a servi de cadre conceptuel et de cadre d'intervention à l'élaboration du *Parc National Archipel* en 1984. Cette étude a été reprise par le rapport du *Comité interministériel des Espaces verts et bleus du Grand Montréal* en 1992 et a inspiré la politique des parcs de la Ville de Montréal appelée *Cadre de référence pour le développement et la mise en valeur des espaces libres de Montréal* adopté en 1992, de même que le *Plan de mise en valeur du mont Royal* adopté la même année et le *Plan directeur du réseau vert* adopté en 1994. Rappelons également les programmes Montréal Bleu et Grand Montréal Bleu qui eurent quelques échos à une certaine époque.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Conseil régional de l'environnement de Montréal, *Recommandations pour la future politique sur les espaces verts de la Ville de Montréal*, décembre 2002, pp. 5 et 6.

Malgré toutes ces études, toutes ces connaissances, encore peu a été fait, même si nous reconnaissons qu'il y a eu certaines initiatives heureuses.

Prenons, par exemple, le schéma d'aménagement révisé de la MRC de Vaudreuil-Soulanges qui, fort justement, identifie notamment les points de vue remarquable sur son territoire<sup>12</sup>. Deux de ces points de vue se trouvent sur le mont Rigaud, sur une propriété privée. À notre connaissance, ces points de vue n'ont jamais été formellement protégés, notamment en raison du fait que l'on craint, en assujettissant ces espaces à des restrictions d'usages, de susciter des poursuites pour expropriation déguisée.

De même en va-t-il des 31 boisés identifiés de la CMM. Comment seront-ils protégés ? Le PMAD rappelle l'existence du Fonds vert dont l'objectif principal est d'appuyer les initiatives locales et régionales d'acquisition et de protection des espaces boisés. Ainsi,

« Afin d'appuyer financièrement les projets d'acquisition de milieux naturels à protéger des municipalités et des MRC, la Communauté souhaite, en collaboration avec le gouvernement du Québec, doter le Fonds vert du Grand Montréal d'un financement stable et à long terme. »

Il semble se dégager du PMAD que les efforts de conservation se concentrent sur l'acquisition des milieux naturels, ce qui est de nature à faire supporter un (trop?) lourd fardeau financier à la collectivité. Entre novembre 1992 et mai 2002, pendant dix ans, les villes membres de l'ancienne CUM ont maintenu un moratoire sur l'acquisition d'espaces verts à des fins de parc, faute de ressources financières suffisantes.<sup>13</sup> Revivrons-nous une situation similaire à l'échelle de la CMM si les ressources financières se font plus rares ? Pouvons-nous, dans l'état actuel des choses, nous en remettre principalement à l'acquisition pour assurer la protection des milieux naturels ?

Il y a d'autres solutions reposant essentiellement sur les outils urbanistiques. Nous les présentons ci-après.

#### La protection des milieux naturels ne constitue pas une expropriation déguisée

Après étude de la jurisprudence pertinente en cette matière, nous sommes en effet d'avis que les municipalités au Québec disposent d'outils légaux adéquats pour protéger l'intégrité des milieux naturels qui se trouvent sur leur territoire sans se placer en situation d'expropriation déguisée.

Ainsi, la Cour d'appel, dans l'affaire *Sibeca* a eu l'occasion de déclarer :

« Or, de nos jours, le droit de propriété est soumis aux impératifs collectifs. Les tribunaux acceptent qu'un règlement d'urbanisme puisse, au nom de l'intérêt collectif, affecter défavorablement la valeur d'un immeuble. Mais, toutefois, le règlement ne

---

<sup>12</sup> Voir le plan 25 du schéma d'aménagement révisé de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, août 2003.

<sup>13</sup> Conseil régional de l'environnement de Montréal, *Recommandations pour la future politique sur les espaces verts de la Ville de Montréal*, décembre 2002, pp. 6.

doit être tellement sévère qu'il constitue en fait une forme déguisée d'expropriation. »<sup>14</sup>

En fait, l'étude des principes développés par la jurisprudence nous permet d'avancer qu'il est possible de protéger des milieux naturels sans nécessairement passer par un zonage de « conservation ». Il s'agit plutôt, à partir des dispositions pertinentes de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1; ci-après « *L.A.U.* ») d'imposer des restrictions aux usages anthropiques de façon à favoriser le maintien de l'état naturel dans lequel se trouve un terrain.

### *Protection des milieux humides*

Quant aux milieux humides, notons que la simple interdiction d'y exercer tout remblai (art. 113, al. 2, par. 12°, 16° ou 16.1° *L.A.U.*) empêche irrémédiablement la construction de bâtiments sans qu'il soit pour autant nécessaire d'y interdire spécifiquement la construction. Un tel règlement serait-il trop sévère qu'il puisse constituer de l'expropriation déguisée?

Une situation semblable a été étudiée par la Cour supérieure dans l'affaire *Corporation municipale du Canton de Hatley c. Développement Bacon's Bay inc.*<sup>15</sup>. Rappelons que dans cette affaire, le règlement municipal de zonage prohibait tous les travaux de déblai ou de remblai dans les marécages.

Le défendeur, poursuivi par la municipalité pour avoir remblayé des milieux humides, prétend en défense que le règlement était, pour cette partie, *ultra vires* et nul pour cause 1) d'imprécision, 2) d'absence de compétence de la municipalité pour adopter une telle disposition et 3) d'expropriation illégale et déguisée.

Après avoir rejeté les deux premiers motifs, le tribunal aborde l'étude de l'argument portant sur l'expropriation déguisée. Il se montre ainsi très clair sur le pouvoir municipal de restreindre l'étendue de l'exercice des droits de propriété en regard de la protection de l'environnement :

« En réalité, ce n'est qu'en 1987, et sans autorisation, que les défendeurs ont décidé de leur chef de remblayer une partie du marécage pour agrandir leur développement. Il n'est donc pas alors approprié pour eux d'invoquer enrichissement sans cause ou expropriation déguisée pouvant équivaloir à une spoliation par la municipalité de droits acquis. Leur argumentation d'ailleurs porte uniquement sur le fait qu'ils sont propriétaires de tout le site et que la collectivité pour pouvoir bénéficier de la frayère devait procéder par expropriation.

Cette thèse n'est pas recevable en droit puisqu'il s'agit en fait de l'exercice d'un pouvoir de réglementation que possède la municipalité *pour viser un aménagement ordonné en respectant les normes environnementales pour la protection d'un écosystème extrêmement riche et important pour le milieu environnant*. De plus, ces prohibitions d'ouvrage s'appliquent à quiconque possède un terrain dans la municipalité et

---

<sup>14</sup> *Municipalité de Frelighsburg c. Entreprises Sibeca inc.*, REJB 2002-35880 (C.A.), par. 67; conf. *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304.

<sup>15</sup> J.E. 90-1675 (C.S.).



non seulement aux défenseurs. Enfin, ce pouvoir accordé aux municipalités de prohiber des ouvrages à proximité d'un lac ou d'un cours d'eau tire son fondement sur un droit relativement nouveau, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme adoptée en 1978 qui nécessairement réduit la portée de l'article 407 C.C.B.-C. relativement à la jouissance du propriétaire. »<sup>16</sup> [Nos italiques]

Ceci explique pourquoi nous sommes d'avis qu'une municipalité peut protéger intégralement les milieux humides sous tenure privée se trouvant sur son territoire, sans être obligée d'en faire l'acquisition – par expropriation ou autrement – et sans que cela constitue de l'expropriation déguisée. Notons, au passage, comment la Cour accorde une importance intrinsèque à la protection d'un « écosystème riche et important pour le milieu environnant ».

### *Protection des milieux boisés*

La Cour d'appel du Québec, alors qu'elle a rendu, le 3 mai 2010, une importante décision à propos de la protection des milieux boisés dans l'affaire *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*<sup>17</sup>. La Cour d'appel a alors confirmé la décision du juge François Tôth qui, en première instance, avait reconnu à la Ville de Sutton le pouvoir d'adopter des mesures réglementaires sévères pour protéger le couvert forestier sur son territoire et favoriser l'aménagement durable de la forêt privée.

Ainsi, la municipalité du Canton de Sutton (depuis fusionnée et devenue Ville de Sutton) avait adopté, en 2001, son Règlement de zonage 600-1, lequel contient un chapitre portant sur l'abattage des arbres. La règle fondamentale de ce chapitre se trouve à l'article 13.1.1 qui prévoit :

« 13.1.1 Dans toutes les zones, seule la coupe d'éclaircie prélevant ou visant à prélever uniformément au plus un tiers (1/3) des tiges commerciales par période de dix (10) ans est permise. »

D'autres mesures de ce chapitre ajoutent également des prohibitions ou des restrictions à la coupe d'arbres en certains milieux sensibles tels les terrains en forte pente, ceux situés en altitude ou en bordure des cours d'eau ou des lacs ou encore des chemins publics. À chaque fois, ces prohibitions et restrictions s'inscrivent dans la perspective de la protection d'éléments sensibles de l'environnement (sols minces dans les pentes, lacs et cours d'eau, paysages, etc.).

Tant en première instance qu'en appel, les appelantes contestaient la validité de ces dispositions du règlement de zonage qu'elles soutiennent être *ultra vires* et nulles, parce qu'imprécises, incomplètes, déraisonnables, abusives, arbitraires et inéquitables.

La Cour d'appel s'attaque donc à l'analyse des arguments des appelantes qu'elle rejettera l'un après l'autre.

---

<sup>16</sup> *Id.*, pp. 13 et 14 du jugement intégral.

<sup>17</sup> EYB 2010-173377 (C.A.), conf. *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, EYB 2008-133168 (C.S.).

Tout d'abord, la Cour rappelle que ces dispositions réglementaires sont adoptées par la Ville de Sutton conformément aux dispositions habilitantes du paragraphe 12.1° du deuxième alinéa de l'article 113 *L.A.U.*, que nous avons cité ci-haut.

De l'avis de la Cour, dès lors que la norme imposée par le règlement est conforme à la disposition habilitante – et c'est le cas en l'espèce – il n'y a pas lieu d'intervenir. À l'argument de « discrimination », la Cour répond qu'en matière de protection environnementale, le pouvoir de faire des distinctions est nécessairement accessoire au pouvoir de réglementer « car, autrement, aucune réglementation ne serait possible »<sup>18</sup>.

Quant aux effets de la réglementation municipale sur la valeur des terrains et la nature des usages qu'il est possible d'y pratiquer, la Cour d'appel réitère les principes maintes fois exprimés dans la jurisprudence :

- la diminution de la valeur d'une propriété, suite à l'entrée en vigueur d'une réglementation, ne peut constituer un motif de nullité de cette réglementation ;
- une municipalité n'est pas tenue d'autoriser tous les usages, à l'égard d'une propriété spécifique, qui seraient les plus rentables ;
- le seul préjudice économique n'est pas suffisant pour affecter la validité d'une réglementation ;
- la protection de l'environnement ne peut constituer un but illégitime pour un conseil municipal.

Enfin, la Cour souligne que le législateur québécois a confié aux municipalités « la responsabilité d'assurer la pérennité et le développement durable de la forêt privée » *via* la réglementation de zonage et l'imposition de normes pour régir et restreindre l'abattage des arbres.<sup>19</sup> On ne saurait, donc, faire reproche à ces municipalités d'avoir agi en ce sens, à la faveur des pouvoirs que leur a confiés le législateur.

Bref, au terme de son analyse, la Cour rejette l'appel et confirme la décision du juge Tôth en Cour supérieure.

Voilà ce qui nous permet d'affirmer que les municipalités ont un important rôle à jouer dans la conservation des milieux naturels, qu'il soit question de milieux boisés ou humides, de paysages ou de toute autre caractéristique patrimoniale dont on souhaite la protection.

---

<sup>18</sup> *Id.*, par. 31. La Cour d'appel, ici, fait sien le principe développé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, précité, note **Erreur ! Signet non défini.**, paragr. 28-29, p. 265-266 (j. L'Heureux-Dubé) et paragr. 55, p. 279 (j. LeBel).

<sup>19</sup> *Id.*, par. 50.

### Le projet de conservation idéal

En fait, nous voulons profiter de l'occasion qui nous est offerte par ces audiences publiques sur le PMAD pour rappeler comment la conservation des caractéristiques patrimoniales doit être le fait de plusieurs acteurs agissant en complémentarité.

À notre avis, les meilleurs projets de conservation s'articuleront dorénavant ainsi :

- 1) la municipalité adopte des mesures réglementaires appropriées (zonage, lotissement, PAE, PIIA, etc.) qui restreignent les usages dans les milieux sensibles ou à protéger ;
- 2) cette intervention réglementaire influe, vraisemblablement à la baisse, sur la valeur foncière des terrains concernés ;
- 3) les organismes de conservation (Canards Illimités, Conservation de la Nature, Nature-Action Québec, etc.) interviennent ensuite pour faire les acquisitions (en pleine propriété ou de servitudes de conservation), ce qui permet de *pérenniser* la protection de ces milieux.

## CONCLUSION

Le PMAD constitue un premier exercice de planification collectif du territoire de la CMM. Il ne règle pas tout, mais il a le mérite de mettre la table pour amorcer la mise en œuvre d'un projet collectif vers une occupation plus *soutenable* du territoire. Le CQDE appuie l'implantation et la mise en œuvre de ce nouvel outil et nous désirons souligner la lucidité des constats qui se trouvent dans le PMAD.

Nous accueillons également avec enthousiasme les orientations claires en faveur d'un équilibre entre les milieux bâtis et occupés par l'humain et les milieux naturels : « Un Grand Montréal avec un environnement protégé et mis en valeur ». Voilà un projet intéressant!

Mais saurons-nous le réaliser?

Les schémas d'aménagement des MRC, parfois de la première génération, identifiaient des éléments de leur patrimoine naturel qui méritaient d'être protégés. Peu le furent, par manque de connaissance et souvent par manque de volonté. Les tensions qui règnent actuellement au sein même de la CMM à propos de son PMAD nous font craindre pour sa mise en œuvre. Pourtant, il devient pressant de préparer demain, dès aujourd'hui.

Enfin, nous constatons que le PMAD mise essentiellement sur les pouvoirs publics dont, bien sûr, les municipalités régionales et locales, pour réaliser ses objectifs. En matière de conservation de milieux naturels, le CQDE désire souligner le travail colossal réalisé par les organismes de conservation au cours de la dernière décennie, souvent en complémentarité avec les pouvoirs publics. Ces organismes ont, à plusieurs reprises, fait preuve de leur efficacité et de leur originalité dans la réalisation de projet de conservation. Nous croyons que le PMAD doit reconnaître davantage cet apport et le rôle des organismes de conservation et autres interventions citoyennes dans la protection des milieux naturels et la création de milieux de vie de qualité.

C'est là la mission du CQDE : placer l'action citoyenne au cœur des mécanismes de protection de la qualité de nos milieux de vie...