



ASSOCIATION  
DES FIRMES DE  
GÉNIE-CONSEIL  
**QUÉBEC**

# FORUM **2023**

## GÉOENVIRONNEMENT



**Tendances · Problématiques · Solutions**



# Interventions en milieux humides et hydriques - Autorisation et réglementation

Bruno-Pierre Harvey, biol. | Groupe Géos inc.

Serge Hébert, géo., M.Sc. | Expert indépendant

Pascal Lapointe, biol. M. Sc. | WSP

Mathieu Poissant, avocat | Poissant Perron avocats

Raphaëlle Roy-Lemire, ing. | gbi

# FORUM 2023

## GÉOENVIRONNEMENT

### Partie 1: Processus d'autorisation ministérielle pour les interventions en milieux humides et hydriques

# Plan de la présentation

- ▶ Définitions des milieux humides et hydriques (MHH)
- ▶ Bénéfices des milieux humides et hydriques
- ▶ Encadrement légal et principaux moyens de mise en œuvre de la conservation
- ▶ Procédure méthodologique d'identification des MHH utilisée au Québec
- ▶ Processus d'autorisation ministérielle - Article 22 (4) de la LQE
- ▶ Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques (RCAMHH) - 2017

# Définitions de milieux humides et hydriques

## Article 46.0.2 de la LQE

- ▶ L'expression «milieux humides et hydriques» fait référence à des lieux d'origine naturelle ou anthropique qui se distinguent par la présence d'eau de façon permanente ou temporaire, laquelle peut être diffuse, occuper un lit ou encore saturer le sol et dont l'état est stagnant ou en mouvement. Lorsque l'eau est en mouvement, elle peut s'écouler avec un débit régulier ou intermittent.
- ▶ Un milieu humide est également caractérisé par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces hygrophiles.
- ▶ Sont notamment des milieux humides et hydriques:
  - ▶ 1° un lac, un cours d'eau, y compris l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent et les mers qui entourent le Québec;
  - ▶ 2° les rives, le littoral et les plaines inondables des milieux visés au paragraphe 1°, tels que définis par règlement du gouvernement;
  - ▶ 3° un étang, un marais, un marécage et une tourbière.
- ▶ Les fossés de voies publiques ou privées, les fossés mitoyens et les fossés de drainage, tels que définis aux paragraphes 2° à 4° du premier alinéa de l'article 103 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1), ne constituent pas des milieux humides et hydriques.

# Bénéfices des milieux humides et hydriques

## Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés

### Fonctions écologiques des MHH

- ▶ 1° de filtre contre la pollution, de rempart contre l'érosion et de rétention des sédiments, en permettant, entre autres, de prévenir et de réduire la pollution en provenance des eaux de surface et souterraines et l'apport des sédiments provenant des sols;
- ▶ 2° de régulation du niveau d'eau, en permettant la rétention et l'évaporation d'une partie des eaux de précipitation et des eaux de fonte, réduisant ainsi les risques d'inondation et d'érosion et favorisant la recharge de la nappe phréatique;
- ▶ 3° de conservation de la diversité biologique par laquelle les milieux ou les écosystèmes offrent des habitats pour l'alimentation, l'abri et la reproduction des espèces vivantes;
- ▶ 4° d'écran solaire et de brise-vent naturel, en permettant, par le maintien de la végétation, de préserver l'eau d'un réchauffement excessif et de protéger les sols et les cultures des dommages causés par le vent;
- ▶ 5° de séquestration du carbone et d'atténuation des impacts des changements climatiques;
- ▶ 6° liées à la qualité du paysage, en permettant la conservation du caractère naturel d'un milieu et des attributs des paysages associés, contribuant ainsi à la valeur des terrains voisins.

# Encadrement légal et principaux moyens de mise en œuvre de la conservation

- ▶ 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) - 2009
- ▶ Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques -2017
- ▶ Loi sur la conservation du patrimoine naturel - 2022
- ▶ Plans régionaux des milieux humides et hydriques - 2022
- ▶ Section V.1, spécifique aux milieux humides et hydriques, dans la Loi sur la qualité de l'environnement
- ▶ Programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques
- ▶ Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques
- ▶ Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE) - 2020
- ▶ Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (RAMHHS)
- ▶ Règlements municipaux (p.ex. RCI de la CMM)

# Procédure méthodologique d'identification des MHH utilisée au Québec

- ▶ Identification et délimitation des milieux humides du Québec méridional (Lachance, D., G. Fortin et G. Dufour Tremblay (2021)).
- ▶ Composantes clés des milieux humides et hydriques
  1. Hydrologie : la fréquence, la durée et la profondeur des inondations ou des épisodes de saturation des sols
  2. Sols hydromorphes : les sols, dont la chimie et l'apparence sont nettement influencés par la présence d'eau
  3. Végétation hygrophile : végétation ayant développé des stratégies particulières pour arriver à croître en sol hydromorphe







# Processus d'autorisation ministérielle - Article 22 (4) de la LQE

- ▶ Sous réserve des sous-sections 2 et 3, nul ne peut, sans obtenir au préalable une autorisation du ministre, réaliser un projet comportant l'une ou plusieurs des activités suivantes:
  - ▶ 4° tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions dans des milieux humides et hydriques visés à la section V.1
- ▶ Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE) - 2020
- ▶ Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (RAMHHS)

|  |          |  |
|--|----------|--|
| <b>Intervention en MHH</b>   | <b>=</b> | <b>Déclencheur d'assujettissement d'AM</b> |
| Si des interventions sont prévues dans un MHH, le REAFIE détermine le niveau de risque du projet ou de l'activité et le traitement administratif à prévoir (demande d'autorisation, déclaration de conformité, exemption). |          |  |

# Processus d'autorisation ministérielle - REAFIE

- ▶ Le Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement vise à préciser l'encadrement des activités soumises à une autorisation ministérielle, en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE).
  - ▶ Risque négligeable : activités exemptées.
  - ▶ Risque faible : activités admissibles à des déclarations de conformité.
  - ▶ Risque modéré : activités admissibles à des demandes d'autorisation ministérielle.
  - ▶ Risque élevé : activités soumises à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.
- ▶ Le REAFIE prévoit également :
  - ▶ les modalités applicables à certains processus liés aux autorisations ministérielles (cession, cessation et révocation) et aux déclarations de conformité (situations nécessitant un avis au ministre et date limite de début des travaux);
  - ▶ les renseignements à transmettre pour les demandes d'autorisation et les déclarations de conformité.

# Nouvelle démarche pour le dépôt des demandes - 2022

## Formulaires généraux

- ▶ Identification des activités et des impacts
- ▶ Identification du demandeur
- ▶ Description du projet

## Formulaires d'activités - Milieux humides et hydriques

- ▶ Entretien d'un cours d'eau et régularisation du niveau d'eau ou aménagement du lit d'un lac
- ▶ Construction, élargissement et redressement d'un chemin à proximité de certains milieux
- ▶ Intervention dans les milieux humides et hydriques – Exploitation de tourbe
- ▶ Ouvrage pour recueillir les eaux de ruissellement ou pour rabattre les eaux souterraines près d'une tourbière ouverte
- ▶ Travaux, constructions ou autres interventions dans les milieux humides et hydriques

# Nouvelle démarche pour le dépôt des demandes - 2022 (suite)

## Analyse de recevabilité de la demande

- ▶ Demande est recevable
- ▶ Demande n'est pas recevable

## Délais de traitement de la demande

- ▶ Décision dans les 75 jours ouvrables excluant les périodes d'échanges
  - ▶ Beaucoup plus long dans les faits
  - ▶ Peut nécessiter la réalisation de nouvelles études

## Octroi de l'autorisation ministérielle

- ▶ Compensation financière à payer avant l'obtention de l'AM
- ▶ AM est valide 2 ans (possibilité de prolongation sous certaines conditions)
- ▶ AM est valide pour le projet autorisé

# Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux MHH (RCAMHH) - 2017

## Approche d'atténuation « éviter-minimiser-compenser »

- ▶ Contribution financière pour compenser l'atteinte aux milieux humides et hydriques
- ▶ Les contributions financières générées sont versées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État et servent à financer le Programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques
- ▶ contribution financière exigible peut être remplacé par la réalisation de travaux visant la restauration ou la création de milieux humides et hydriques
- ▶ Le RCAMHH définit les situations pour la contribution « physique »

$$MC = (ct + vt) \times S$$

vt : valeur du terrain, au mètre carré

ct : coût, au m<sup>2</sup>, de création ou de restauration d'un MHH

$$(ct = cb \times \Delta If \times R)$$

- cb : coût de base de création ou de restauration d'un milieu humide ou hydrique (fixé à 21 \$/m<sup>2</sup> et indexé/année)
- $\Delta If$  : facteur représentant l'atteinte au milieu humide ou hydrique ( $\Delta If = If\ INI - If\ FIN$ )
  - If INI = facteur représentant l'état initial de la partie du milieu humide ou hydrique affectée par l'activité
  - If FIN = facteur représentant l'état final de la partie du milieu humide ou hydrique affectée par l'activité
  - If FIN = If INI x NI
  - NI = facteur représentant l'impact de l'activité sur la partie du milieu humide ou hydrique affectée par celle-ci
- R : facteur de modulation régionale

# Conclusions

- ▶ Être vigilant à la présence de MHH
- ▶ Recourir aux services de professionnels dans le domaine des MHH
- ▶ Réaliser une caractérisation des milieux naturels de la propriété
- ▶ Éviter les interventions en milieux humides et hydriques
- ▶ Planifier les interventions et le développement en fonction des délais
- ▶ Entretenir le drainage des propriétés non utilisées

# FORUM 2023

## GÉOENVIRONNEMENT

### Partie 2 : Le pouvoir de régler

Les poursuites en expropriation déguisées



# Le droit des Villes de réglementer

- ▶ Toute ville ou municipalité a le droit d'adopter un règlement si une disposition législative valide l'y autorise (généralement: la loi sur les citées et villes, le code municipal, la loi sur les compétences municipales, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme).
- ▶ Par contre, son règlement ne peut avoir pour conséquence de lui permettre de « s'emparer de la propriété d'un citoyen sans l'indemniser; elle ne peut davantage le placer dans une situation telle qu'il soit tenu de lui céder sa propriété sans juste contrepartie. » >> Ville de Montréal c. Benjamin 2004 Canlii 44591 (QC CA)

# Historique

- ▶ Traditionnellement, les Villes ont utilisé leur pouvoir de réglementer de façons, en matière d'aménagement et d'urbanisme, pour développer des quartiers avec des usages semblables ou complémentaires, pour prévoir des parcs, etc.
- ▶ Maintenant, avec le développement de la conscience environnementale, les citoyens et les divers paliers de gouvernement demandent aux Villes de voir à la protection environnementale de leur territoire.
- ▶ Divers outils ont été mis en place pour leur permettre d'atteindre diverses cibles de protections sur leur territoire. On peut penser ici à la protection des milieux humides, par exemple.
- ▶ Parmi ces outils, on retrouve entre autres la possibilité de mettre en place des mesures de contrôle intérimaire (RCI).

# Pouvoir des Villes (réglementer les usages)

- ▶ L'un des principaux pouvoirs des Villes en matière d'aménagement est celui d'interdire ou de limiter les usages.
- ▶ D'abord utilisé pour délimiter des zones regroupant des activités semblables, par exemple le zonage résidentiel, commercial ou industriel, ce pouvoir est maintenant utilisé pour protéger des zones environnementales plus fragiles, par exemple les bandes riveraines, milieux humides, etc.
- ▶ Le pouvoir de limiter les usages est un empiétement du pouvoir public sur la propriété privée.

# Autre pouvoir (l'expropriation)

- ▶ Un autre pouvoir ayant une incidence directe sur la propriété privée est le pouvoir d'expropriation.
- ▶ En effet les Villes, comme les gouvernements provinciaux et fédéraux, ont le pouvoir d'exproprier, c'est-à-dire de forcer la vente d'immeubles sur leur territoire à des fins d'usage public, pour l'établissement de parcs par exemple.
- ▶ Par contre, cette façon de faire a des conséquences financières importantes pour les Villes qui doivent indemniser les propriétaires en payant la juste valeur des immeubles expropriés.
- ▶ Certaines Villes ont donc entrepris de limiter les usages de certaines zones de façons à obtenir des parcs, sans avoir à en déboursier le coût, sans avoir à exproprier et, donc, à indemniser.

# L'expropriation - suite

- ▶ Les propriétaires perdant l'usage exclusif de leurs immeubles ont entrepris de poursuivre les Villes qui utilisaient leur pouvoir de réglementer pour limiter les usages au point où ils ne pouvaient plus jouir de leur propriété.
- ▶ Pour cette raison, deux modes de contestations judiciaires se sont développés: l'action directe en nullité du règlement, et la demande en expropriation déguisée.
- ▶ Avec la mise en place de plus en plus de réglementations visant à protéger l'environnement par l'interdiction d'usage sur le territoire des Villes, ces recours se sont multipliés dans les dernières années.

# Applications à la réglementation sur les milieux humides

- ▶ Nous analyserons deux décisions de la Cour d'appel du Québec qui mettent en relief le droit de réglementer en matière environnementale, mais également les limites que leur confère se droit.
- ▶ Il s'agit de:
  - 1- Wallot c. Ville de Québec 2011 QCCA 1165
  - 2-Dupras c. Ville de Mascouche 2022 QCCA 350

# Wallot c. Ville de Québec 2011 QCCA 1165

- ▶ Décision de la cour d'appel du Québec de 2011
- ▶ Analyse la question de la compétence des villes à réglementer pour protéger l'environnement
- ▶ Analyse également l'expropriation déguiser dans les contexte
- ▶ (tout les extraits qui suivent proviennent de la décision de la cour d'appel)

# Les faits

- ▶ La rivière Saint-Charles et le lac du même nom sont les principales sources d'approvisionnement en eau potable des résidents de la grande région urbaine de la Ville de Québec. Informée en octobre 2006 de la prolifération de cyanobactéries dans certaines parties du lac, l'intimée doit prendre les actions qui s'imposent afin de contrer ce fléau
- ▶ Elle adopte le 3 juin 2008 le Règlement de l'agglomération sur la renaturalisation des berges du lac Saint-Charles (R.A.V.Q. 301). Certains articles de ce règlement obligent les propriétaires riverains, au nom de la protection de l'eau potable et de la préservation des berges, à aménager sur leur propriété une bande riveraine permanente composée d'un amalgame d'arbres, d'arbustes et de plantes herbacées sur une largeur variant de 10 à 15 mètres selon la configuration des lieux



## Les faits (suite)

- ▶ Les propriétaires riverains ont soutenu en première instance que l'implantation de cette bande de végétation leur avait fait perdre l'usage efficient de leur propriété et que le règlement entrepris équivalait à une confiscation de leur bien-fonds ou encore à une expropriation déguisée sans compensation. Ils prétendaient aussi que l'intimée n'avait pas le pouvoir d'adopter une telle réglementation vu ses effets sur leur droit de propriété. Saisie d'une demande en nullité et en inopposabilité du règlement, la Cour supérieure a rejeté la requête des appelants. Ils se pourvoient.

# La compétence réglementaire

- ▶ En réponse à la première question soulevée par ce pourvoi, le contexte législatif inhérent à l'adoption du règlement R.A.V.Q. 301 démontre l'importance que le législateur québécois accorde à la notion de développement durable et à la nécessité que ce concept se reflète dans les législations à caractère environnemental. Les dispositions pertinentes de la Loi sur les compétences municipales s'inscrivent dans cette approche et confèrent aux municipalités le pouvoir d'adopter des normes contraignantes dont la finalité vise la protection de l'environnement en général et la protection des sources d'eau potable en particulier.

# L'expropriation déguisée

- ▶ On ne peut donc adhérer à l'idée voulant que le règlement consiste en une prohibition totale d'usage<sup>46</sup>. En l'absence d'une preuve concluante voulant que ses effets correspondent à une « véritable confiscation », les appelants ne peuvent soutenir, dans les circonstances de la présente affaire, être l'objet d'une expropriation déguisée.

# Conclusion

- ▶ Précisons en terminant que les effets probables résultant de l'insensibilité du pouvoir public sur une question aussi fondamentale que la préservation de la qualité de l'eau du lac Saint-Charles pourraient avoir des conséquences néfastes sur le mode de vie des propriétaires riverains ainsi que sur la valeur foncière de leur propriété. En y pensant bien, les mesures mises en place par l'intimée servent autant l'intérêt privé des appelants que l'intérêt collectif des citoyens de la Ville de Québec.

# Dupras c. Ville de Mascouche

- ▶ Décisions de 2022 de la Cour d'appel du Québec
- ▶ La demande pour permission d'en appeler à la Cour suprême a été refusée
- ▶ Il s'agit donc d'un jugement final qui représente l'état du droit actuellement en matière d'expropriation déguisée

# Les faits

- ▶ En 1976 Mme Dupras acquiert en terrain de plus ou moins 1 100 000 pieds carrés de sa tante pour la somme d'un dollar
- ▶ Il s'agit d'un investissement à très très long terme elle ne retournera voir l'état du terrain qu'en 2008, puis en 2015
- ▶ Le 5 septembre 2006, la Ville change le zonage de la propriété qui devient alors qualifié de zonage « conservation » prohibant tous les usages autres que les activités sylvicole ou acéricole ou encore de récréation extensive
- ▶ La propriété est limitrophe au parc du Grand-Coteau, lequel propose entre autres des activités de ski de fond et de sentier pédestre
- ▶ En 2008, alors qu'elle prend connaissance du zonage restrictif régissant son terrain, Mme Dupras entreprend des pourparlers avec la Ville soit pour un changement de zonage ou pour le rachat de son terrain

## Les faits (suite)

- ▶ En 2014, elle réalise qu'un des sentiers du parc ainsi qu'une piste cyclable traverse son terrain et que ceux-ci sont entretenus par la Ville
- ▶ En 2015, elle fait évaluer son terrain lequel est estimé à 4 550 000\$
- ▶ En février 2016, la Ville informe Mme Dupras qu'elle n'achètera pas le terrain et qu'elle relocalisera la piste cyclable
- ▶ Une poursuite en expropriation déguisée est alors entreprise

# Positions des parties

- ▶ Mme Dupras prétend que, tant par les dispositions restrictives de son règlement de zonage que par son utilisation du terrain, la Ville s'est approprié son terrain, l'expropriant du même coup, mais sans l'indemniser
- ▶ La Ville prétend, quant à elle, que le zonage « conservation » ne prohibe pas tout usage « raisonnable » du terrain et qu'au surplus le règlement s'inscrit dans ses pouvoirs et devoirs de protection du couvert forestier que lui confère le législateur



# Décision

- ▶ La cour conclut qu'il y a bien eu expropriation déguisée
- ▶ Elle confirme, en outre, que les limites imposées par le zonage prohibant toutes construction ou installation d'infrastructure ne confèrent pas un usage « raisonnable du terrain »
- ▶ Elle ajout que le fait que la Ville soit habilitée par une loi à réglementer pour protéger le couvert forestier ne permet pas à celle-ci de ne pas indemniser des propriétaires qui sont, de fait, expropriés

# Décision (suite)

► La cour ajoute cependant ceci:

« Il est indéniable que les Villes, notamment par leur pouvoir de zonage, jouent un rôle de plus en plus névralgique dans la gestion de l'environnement, qu'il s'agisse, par exemple, de la protection des milieux humides ou, comme ici, du couvert forestier. Il est également incontestable que la protection de l'environnement, dans toutes ses dimensions, constitue une cause d'utilité publique qui, comme notre Cour l'a déjà affirmé, peut avoir pour effet d'imposer une charge supplémentaire au propriétaire. Il demeure que, sous réserve d'une éventuelle habilitation législative spécifique en ce sens qui n'existe pas en l'espèce, lorsque de ces efforts requis découle une expropriation déguisée, le coût de cette mesure ne peut revenir au seul propriétaire, lequel a droit à une indemnisation suffisante. C'est le fondement même du principe retranscrit à l'[article 952 C.c.Q.](#)

# Conclusion

- ▶ Les paliers de gouvernement un pouvoir réglementaire leur permettant d'agir sur les milieux humides
- ▶ Au cours de notre atelier de l'après-midi, nous verrons comment ces pouvoirs peuvent avoir un impact sur un projet immobilier.