

**RAPPORT**  
**PRÉSENTÉ À NATURE QUÉBEC ET À L'UNIVERSITÉ LAVAL**

**DANS LE CADRE DU COURS SERVICE JURIDIQUE  
(DRT-2606, FACULTÉ DE DROIT, UNIVERSITÉ LAVAL)**



**ÉTAT ACTUEL DE LA PROTECTION DES  
MILIEUX HUMIDES AU QUÉBEC ET  
AMENDEMENTS LÉGISLATIFS  
RECOMMANDÉS**

Avril 2010

**PAR**



**Nature Québec, 2010.**

***État actuel de la protection des milieux humides au Québec et amendements législatifs recommandés.***

Rapport rédigé par Noémi Poissant et présenté à Nature Québec et à l'Université Laval dans le cadre du cours Service juridique (DRT-2606, Faculté de droit, Université Laval), avril 2010, 17 pages

**Révision linguistique et mise en page**

Marie-Claude Chagnon, adjointe de projets

**Crédits photographiques (page couverture)**

© Québec couleur nature 2007, Lucienne Paquette

© Québec couleur nature 2008, Esther Poitras

© Québec couleur nature 2008, Andrée-Louise Beaulieu

ISBN 978-2-923731-24-7 (document PDF)

© Nature Québec, 2010

870, avenue De Salaberry, bureau 207, Québec (Québec) G1R 2T9

## Table des matières

INTRODUCTION .....	5
<b>CADRE LÉGAL EXISTANT CONCERNANT LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES AU QUÉBEC .....</b>	<b>6</b>
1. Lois et règlements .....	6
<i>La Loi sur la qualité de l'environnement</i> .....	6
<i>La Politique sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables</i> .....	6
<i>La Loi sur les compétences municipales</i> .....	7
<i>La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> .....	8
<i>La documentation du Ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs</i> .....	9
2. Éclaircissements provenant des tribunaux .....	9
<b>SOLUTIONS AUX PROBLÈMES ACTUELS.....</b>	<b>11</b>
Solution 1 : adoption d'une définition .....	11
Solution 2 : modifications aux outils juridiques municipaux .....	12
Solution 3 : adoption d'un règlement .....	13
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>15</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>16</b>
Table de la législation .....	16
Table de la jurisprudence .....	16
Doctrines : monographies et recueils .....	17
Autres documents .....	17



## INTRODUCTION

---

Le constat est sans équivoque : les milieux humides du Québec disparaissent. Depuis quelques années, de nombreuses critiques ont été exprimées quant aux actions ou à l'inaction du gouvernement du Québec afin de préserver et protéger les milieux humides au Québec. À titre d'exemple, le journaliste environnemental Louis-Gilles Francoeur soulignait en 2009 que la ville de Laval avait perdu en 5 ans 40 % des milieux humides restant sur son territoire.<sup>1</sup> Un constat qui n'était guère encourageant, considérant le fait qu'un an plus tôt, en 2008, il affirmait que « 80 % des milieux humides de la vallée du Saint-Laurent [avaient] disparu ou été atrophiés ». <sup>2</sup> De plus, un autre journaliste, Charles Côté, notait qu'entre janvier 2007 et septembre 2008, tous les travaux en milieux humides avaient été autorisés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après : MDDEP). <sup>3</sup>

Pourtant, les milieux humides sont reconnus comme ayant une valeur écologique très importante : ils abritent une diversité biologique importante, permettent de maintenir la bonne qualité de l'eau, réduisent l'érosion dans les régions où ils se trouvent, et plus encore.<sup>4</sup> Comment explique-t-on un manque de protection de milieux aussi riches ? En fait, leur disparition est-elle liée à un manque d'outils permettant de les protéger ou à une mauvaise utilisation de ceux-ci ? Quelles options sont envisageables afin d'assurer aux milieux humides une protection à la hauteur de leur valeur écologique ?

Le présent document vise à répondre à ces questions. Le premier sujet abordé sera le cadre légal actuel lié à la protection des milieux humides au Québec. Des solutions aux problèmes actuels seront ensuite proposées.

---

<sup>1</sup> Louis-Gilles FRANCOEUR, « Laval a perdu 40 % de ses milieux humides », *Le Devoir [de Montréal]* (21 novembre 2009).

<sup>2</sup> Louis-Gilles FRANCOEUR, « Milieux humides : des pertes au coût élevé », *Le Devoir [de Montréal]* (21 novembre 2008).

<sup>3</sup> Charles CÔTÉ, « Québec autorise tous les travaux dans les milieux humides », *La Presse [de Montréal]* (18 septembre 2008).

<sup>4</sup> The Ramsar Convention on Wetlands, *Pourquoi conserver les zones humides ?* 2009, [http://www.ramsar.org/cda/fr/ramsar-about-faqs-why-serve-wetlands/main/ramsar/1-36-37^7716\\_4000\\_1\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/fr/ramsar-about-faqs-why-serve-wetlands/main/ramsar/1-36-37^7716_4000_1__) ; Ministry of Natural Resources (Ontario), Wetlands, 2008, [http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02\\_167268.html](http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02_167268.html).

# CADRE LÉGAL EXISTANT CONCERNANT LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES AU QUÉBEC

---

## 1. LOIS ET RÈGLEMENTS

### LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

La Loi sur la qualité de l'environnement<sup>5</sup> (ci-après : LQE) réfère aux milieux humides à l'alinéa 2 de son article 22 qui instaure un régime d'autorisation pour

*«[...] quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière [...]».* [soulignement de l'auteure]

De manière générale, les conditions afin d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de la LQE se trouvent aux articles 31.1 et suivants de cette loi et aux articles 7 et suivants du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>6</sup> (ci-après : Règlement d'application de la LQE). L'article 8 indique que, avant même de demander une autorisation au MDDEP, le demandeur doit obtenir un certificat attestant que le projet ne contrevient à aucun règlement municipal. Les compétences municipales quant aux milieux humides seront traitées plus bas.

Le Règlement d'application de la LQE, à son article 3, énonce des exemptions à ce régime d'autorisation préalable. Ces exceptions ne touchent pas les projets domiciliaires, qui semblent être une des menaces les plus imminentes pour les milieux humides.<sup>7</sup>

### LA POLITIQUE SUR LA PROTECTION DES RIVES, DU LITTORAL ET DES PLAINES INONDABLES<sup>8</sup>

Il importe tout d'abord de souligner que bien que cet instrument touche certaines zones naturelles ne pouvant être qualifiées de milieux humides au sens du présent mandat, il en est ici question, certaines zones visées par cette politique pouvant être considérées comme des milieux humides. En effet, tant que la profondeur de l'eau ne dépasse pas deux mètres, il serait question d'un milieu humide, même s'il s'agit d'une partie de cours d'eau<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> L.R.Q. c. Q-2 [LQE].

<sup>6</sup> D. 1529-93, 17 novembre 1993, G.O.Q. 1993.II.7767.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, notes 1 à 3.

<sup>8</sup> Entrevue avec Marcel Darveau réalisée le 11 mars 2010, à 15 h 30.

<sup>9</sup> *Ibid.*

La *Politique sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables*<sup>10</sup> (ci-après : la Politique) a été adoptée en vertu de l'article 2.1 de la LQE, un article introduit dans cette loi en 1987. Généralement, les politiques sont définies comme étant des « instruments de portée générale qui ne constituent pas des normes juridiques, mais qui proposent des lignes de conduite ou des orientations aux représentants de l'autorité administrative dans l'exécution de leurs tâches auprès des administrés. »<sup>11</sup> Toutefois, comme M<sup>e</sup> Jean Piette l'a déjà souligné, certaines politiques dans le domaine du droit de l'environnement, lorsqu'elles découlent d'une habilitation législative, ont plutôt un statut *sui generis*<sup>12</sup>, un type d'instrument qui échappe à la classification juridique traditionnelle. La Politique est un exemple d'instrument *sui generis* puisqu'elle découle d'une habilitation législative, mais comporte des lignes directrices. Celles-ci doivent être mises en place par les municipalités<sup>13</sup>, ce qui n'en ferait pas un règlement, qui doit s'appliquer directement au justiciable<sup>14</sup>. Ceci étant dit, les tribunaux ont utilisé à plusieurs reprises la Politique afin d'interpréter d'autres dispositions en matière environnementale<sup>15</sup>, ce qui en fait un outil intéressant dans le cadre de procédures judiciaires.

## LA LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

La *Loi sur les compétences municipales* comporte 2 articles pertinents à la protection environnementale générale. Premièrement, l'article 19 de cette loi accorde aux municipalités « le pouvoir étendu d'adopter des règlements en matière d'environnement »<sup>16</sup>. L'étendue de ce pouvoir s'analyse à la lumière de l'article 2 de cette même loi, qui spécifie que les dispositions de la loi « [...] ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive ».<sup>17</sup>

Deuxièmement, l'article 85 accorde aux municipalités le pouvoir « d'adopter tout règlement pour assurer [...] le bien-être de sa population », leur permettant donc de régir en matière d'environnement s'il est question d'assurer le bien-être de leur population. La site web de la Convention de Ramsar affirme que « les zones humides sont importantes, et parfois vitales pour la santé, le bien-être et la sécurité des populations qui vivent dans leurs limites ou à proximité parce

<sup>10</sup> D. 103-96, 7 février 1996, G.O.Q. 1996.II.1263.

<sup>11</sup> Jean PIETTE, « L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 480. Référant à Patrice GARANT, *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 294.

<sup>12</sup> J. PIETTE, *op. cit.*, note 11, p. 480.

<sup>13</sup> *Blais c. Mont-St-Hilaire (Ville de)*, [2005] J.Q. no 17572 (C.S.) (QL) au para 20 ; *Sainte-Mélanie (Municipalité de) c. Tremblay*, [2006] J.Q. n 5212 (C.S.).

<sup>14</sup> *Abitibi (Municipalité régionale de comté) c. Ibitiba ltée*, [1993] A.Q. n° 603 (C.A.)(QL) ; Pierre ISSALYS, *L'action gouvernementale*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 448.

<sup>15</sup> Voir par exemple *Abitibi (Municipalité régionale de comté) c. Ibitiba ltée*, précité note 14 ; *Séguin c. Lanoraie (Municipalité de)*, 2008 QCCQ 3643 (QL) ; *R. c. Excavation Jeannot et Daniel Loiselle Inc.*, [1995] J.Q. no 1886 (C.S. QC) (QL).

<sup>16</sup> Stéphane SANSAÇON, « Quelques difficultés rencontrées en matière de règlements municipaux portant sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 56.

<sup>17</sup> *Loi compétences municipales*, L.R.Q. c. C-47.1, art. n° 2.

qu'elles sont parmi les milieux les plus productifs du monde, sources de biens et services multiples et variés »<sup>18</sup>. Conséquemment, il serait possible qu'une protection accrue des milieux humides par une municipalité puisse se justifier pour le bien-être de sa population.

## LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Premièrement, dans le cadre de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>19</sup>, les MRC doivent « maintenir en vigueur, en tout temps, un schéma d'aménagement et de développement applicable à l'ensemble de son territoire »<sup>20</sup>. Ce schéma d'aménagement, qui ne peut être plus précis qu'un règlement<sup>21</sup>, édicte que les MRC doivent :

- 1° déterminer les grandes orientations de l'aménagement du territoire ;
- 2° déterminer les grandes affectations du territoire pour les différentes parties de celui-ci ;
- [...]
- 4° déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables ;
- 6° déterminer toute partie du territoire présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique ;

À la lecture de ces extraits, il est possible de constater que le schéma d'aménagement des MRC peut être un outil de protection des milieux humides si celles-ci décident de limiter les usages des endroits où ces milieux sont présents. De surcroît, le gouvernement a un certain pouvoir sur le plan d'aménagement des MRC. Conséquemment, si le gouvernement choisissait de protéger plus activement les milieux humides et était insatisfait des schémas d'aménagement de certaines MRC, il pourrait « forcer la municipalité régionale de comté concernée à corriger son schéma pour se conformer aux orientations gouvernementales. »<sup>22</sup>

Deuxièmement, plusieurs juristes ont proposé l'idée d'une interprétation large de l'article 113 paragraphes 16 et 16.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, permettant ainsi aux municipalités de réglementer en matière de milieux humides sur leur territoire<sup>23</sup>. Une

<sup>18</sup> The Ramsar Convention on Wetlands, *Pourquoi conserver les zones humides?* 2009, [http://www.ramsar.org/cda/fr/ramsar-about-faqs-why-serve-wetlands/main/ramsar/1-36-37^7716\\_4000\\_1\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/fr/ramsar-about-faqs-why-serve-wetlands/main/ramsar/1-36-37^7716_4000_1__).

<sup>19</sup> L.R.Q. c. A-19.1 [L.A.U.]

<sup>20</sup> L.A.U., précitée, note 19, art. n° 3.

<sup>21</sup> *Mont-Saint-Grégoire (Municipalité de) c. Le Haut-Richelieu (MRC)*, C.M.Q. 56124 (8426-02), le 13 février 2002; Jean-François GIRARD, « La protection des milieux naturels par les municipalités : effervescence d'un droit en développement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 97.

<sup>22</sup> J.-F. GIRARD, *op. cit.*, note 21, p. 104.

<sup>23</sup> S. SANSFAÇON, *op. cit.*, note 16, p. 56. Voir aussi Daniel BOUCHARD, « Cours d'eau, plaines inondables, milieux humides, tourbières : un droit au milieu de la brume », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 395.

interprétation large est essentielle afin d'étendre la portée de ces articles aux milieux humides<sup>24</sup>. Cette nécessité a d'ailleurs amené un des tenants de l'interprétation large, Daniel Bouchard, à émettre des réserves quant à la possibilité qu'un tribunal retienne une telle interprétation dans un cas spécifique<sup>25</sup>.

Il est à noter qu'une limite potentielle au pouvoir des municipalités concerne spécifiquement les tourbières, qui sont considérées comme des mines en vertu de la *Loi sur les mines*. Les municipalités québécoises voient donc leurs pouvoirs en matière de protection des tourbières limités par l'article 246 de la *L.A.U.*<sup>26</sup>.

## LA DOCUMENTATION DU MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS

M<sup>e</sup> Robert Daigneault indique, dans un article nommé « Imprécision du concept de milieux humides »<sup>27</sup> que les termes « milieux humides » sont souvent utilisés dans la documentation du MDDEP, mais qu'ils ne sont pas définis clairement. Il souligne aussi qu'il est difficile, en se fiant à cette documentation, de déterminer où cette notion commence et s'arrête<sup>28</sup>. Le MDDEP a publié en 2007 une fiche intitulée *Identification et délimitation des écosystèmes aquatiques, humides et riverains*<sup>29</sup> qui vise à « expliquer comment identifier et délimiter un lac, un cours d'eau, un étang, un marais, un marécage et une tourbière. »<sup>30</sup> Toujours selon M<sup>e</sup> Daigneault, certains passages de cette fiche ajoutent à la confusion au lieu de permettre une meilleure identification des milieux visés<sup>31</sup>.

## 2. ÉCLAIRCISSEMENTS PROVENANT DES TRIBUNAUX

Les tribunaux peuvent généralement permettre de mieux comprendre l'intention du législateur. Toutefois, dans le cadre de la protection des milieux humides, bien qu'ils aient précisé la notion, ils ont aussi considérablement restreint celle-ci.

Dans *9047-4784 Québec Inc. c. Béchard*<sup>32</sup> (ci-après *affaire Islemère*), le tribunal a appliqué l'arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*<sup>33</sup> afin de conclure que le sens ordinaire des mots devait être

<sup>24</sup> D. BOUCHARD, *op. cit.*, note 23, p. 427.

<sup>25</sup> D. BOUCHARD, *ibid.*, p. 427.

<sup>26</sup> D. BOUCHARD, *ibid.*, p. 428.

<sup>27</sup> Robert DAIGNEAULT, « Imprécision du concept de milieux humides », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Éditions Yvons Blais, Cowansville, 2009, p. 91.

<sup>28</sup> R. DAIGNEAULT, *ibid.*, p. 90.

<sup>29</sup> MDDEP, *Identification et délimitation des écosystèmes aquatiques, humides et riverains*, Gouvernement du Québec, Québec, 2007.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>31</sup> R. DAIGNEAULT, *op. cit.*, note 27, p. 90-91. Il fait alors référence à un passage concernant les marécages qui se trouve à la page 6 du document cité en note 29.

<sup>32</sup> 2007 QCCS 710.

utilisé afin de déterminer ce qu'est un marécage puisque le « citoyen moyen possédant une connaissance moyenne de la matière visée par l'interdiction » doit être en mesure de saisir l'étendue de la conduite prohibée.<sup>34</sup> En interprétant l'article 22 de la LQE à l'aide d'autres lois de nature environnementale, le juge a conclu que « la définition de "marécage" est compatible avec l'exigence de la présence d'eau. »<sup>35</sup> Donc, l'utilisation des critères scientifiques du MDDEP n'a pas été retenue<sup>36</sup>. Cela a pour conséquence de restreindre considérablement ce qui sera reconnu comme « milieux humides » par les tribunaux puisque ce qui est considéré comme étant un milieu humide en biologie n'est pas nécessairement ce que le citoyen ordinaire voit comme un marais ou un marécage.<sup>37</sup>

Toutefois, l'importance des milieux humides a déjà été reconnue par la Cour supérieure du Québec<sup>38</sup> et les tribunaux sont aujourd'hui beaucoup plus au fait de l'importance à accorder aux problématiques environnementales<sup>39</sup>. Ces extraits de *Ibitiba* reflètent d'ailleurs cette ouverture des tribunaux :

*La protection de l'environnement est désormais considérée comme ne relevant pas de l'ordre privé, de l'approximation et du bon vouloir des propriétaires et usagers, mais devient un projet collectif, appuyé par une législation et une réglementation civile, administrative et pénale, symboles du caractère d'intérêt et d'ordre public qu'elle revêt.*

[...]

*Le droit de propriété est désormais de plus en plus soumis aux impératifs collectifs. C'est là une tendance inéluctable puisque, au Québec comme dans bien d'autres pays, la protection de l'environnement et la préservation de la nature ont trop longtemps été abandonnées à l'égoïsme individuel<sup>40</sup>.*

<sup>33</sup> [1995] 2 R.C.S. 1031.

<sup>34</sup> *Ibid.*, au para 129

<sup>35</sup> *Ibid.*, au para 132

<sup>36</sup> R. DAIGNEAULT, *op. cit.*, note 27, p. 87

<sup>37</sup> Entrevue avec Marcel Darveau. Dans ce cas-ci, le MDDEP tentait de convaincre le tribunal qu'un marécage forestier sur tourbe était bel et bien un marécage au sens de la LQE

<sup>38</sup> *R. c. Excavation Jeannot et Daniel Loiselle Inc.*, [1995] J.Q. no 1886 (C.S. QC) au para 23

<sup>39</sup> *Neuville (Ville de) c. Farazli*, [2009] J.Q. no 3496 au para 39; *Calvé c. Gestion Serge Lafrenière*, [1998] J.Q. no 4795 au para 96 reprenant un passage de *Abitibi (Municipalité régionale de comté) c. Ibitiba ltée*, précité note 14

<sup>40</sup> *Ibid.*

## SOLUTIONS AUX PROBLÈMES ACTUELS

---

À la lecture de la section II, il est possible de constater que les tribunaux, lorsque placés devant un objectif et un outil juridique clairs, n'hésitent pas à protéger l'environnement. De plus, il existe déjà des outils permettant la protection des milieux humides. Par exemple, le processus d'autorisation préalable à la réalisation d'un projet dans un marais, un marécage ou une tourbière de la LQE devrait en principe permettre au MDDEP de protéger les milieux qu'il juge nécessaire de protéger. L'autorisation de tous les projets présentés pour autorisation démontre surtout un manque de volonté politique de protéger ces milieux.<sup>41</sup> Certains instruments juridiques actuels pourraient toutefois être amendés afin d'améliorer leur efficacité.

### **SOLUTION 1 : ADOPTION D'UNE DÉFINITION**

La législature du Québec doit adopter aussi rapidement que possible une définition de « milieux humides », mais aussi de « marais, marécages et tourbières ». Ces définitions sont nécessaires afin de contrer l'interprétation restrictive des tribunaux concernant ce qu'est un milieu humide, ce qui ouvrira la porte à une protection à la mesure des avantages biologiques que présentent les milieux humides.

Ces définitions pourraient se baser sur des outils déjà existants comme la Convention de Ramsar, la définition et la classification adoptées par le fédéral dans le cadre de sa *Politique fédérale sur la conservation des terres humides* ou de la classification utilisée par Canards Illimités.

Les définitions pourraient s'intégrer à la LQE de deux façons.

Premièrement, celle-ci fait déjà référence aux marais, marécages et tourbières et comporte à son article 1 une série de définitions. Cet article pourrait être amendé afin d'inclure une définition de ces trois termes.

Deuxièmement, l'article 22 alinéa 2 de la LQE pourrait être amendé afin d'inclure l'expression « milieux humides ». L'amendement pourrait modifier cet alinéa afin d'y inclure un élargissement des milieux hydriques visés :

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

---

<sup>41</sup> Entrevue avec Guy Garand réalisée le 29 mars 2010, à 14 h.

Évidemment, une telle modification devrait s'accompagner de l'inclusion d'une définition de « milieux humides » à l'article 1 LQE. La modification pourrait aussi inclure une énumération des milieux classifiés comme milieux humides par règlement (voir ci-bas, à la Solution 3).

## **SOLUTION 2 : MODIFICATIONS AUX OUTILS JURIDIQUES MUNICIPAUX**

Tel que mentionné plus haut, le Règlement relatif à l'application de la LQE exige à son article 8 un certificat de conformité aux règlements municipaux. Sans ce certificat, le MDDEP ne délivrera pas l'autorisation désirée par le demandeur.

La Politique pourrait être modifiée afin que son application soit étendue aux types de milieux humides qui ne sont actuellement pas inclus dans son champ d'application. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un règlement directement opposable au citoyen, les MRC devraient alors intégrer dans leurs schémas d'aménagement des dispositions concernant les milieux humides. Lorsque les MRC ont adopté les lignes directrices de la Politique, les tribunaux l'utilisent amplement afin de soutenir leur interprétation. De plus, l'inclusion explicite de ces milieux dans le champ d'action de la politique permettrait de s'assurer que les inquiétudes de Daniel Bouchard, énoncées en partie II de ce document, aient moins de chances de se matérialiser en cour.

Cette solution présente certaines limites puisque le gouvernement n'exerce actuellement pas son pouvoir de coercition prévu à l'article 165.2 de la LAU et ne contraint pas les municipalités à se conformer à la politique. Toutefois, malgré les critiques faites à l'endroit de la Politique, l'emploi d'un tel outil peut s'avérer efficace si la volonté politique est présente. À titre de comparaison, l'Ontario a choisi de protéger ses milieux humides grâce à sa *Provincial Policy Statement*<sup>42</sup>, adoptée en vertu de l'article 3 de son *Planning Act*.<sup>43</sup> Cet énoncé de politique, adopté en 2005, fait suite à un premier qui avait été adopté en 1996 et amendé en 1997<sup>44</sup>. Le mécanisme est semblable à celui de la *Politique sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables* : le gouvernement adopte d'abord une ligne directrice grâce à une habilitation législative. Puis, cette ligne directrice est intégrée aux schémas d'aménagement des municipalités.

Il existe toutefois quelques différences entre les deux régimes. En premier lieu, le *Planning Act* rend obligatoire l'intégration de la politique à son article 3(5)a)<sup>45</sup>. En deuxième lieu, l'Ontario s'est aussi dotée d'un effectif, relevant du ministère des Ressources naturelles qui se dédie à la formation et à l'inventaire des milieux humides de la province<sup>46</sup>. Finalement, l'Ontario semble plus encline à sévir envers les contrevenants aux lois environnementales en vigueur : en 2008, l'Ontario

<sup>42</sup> *Provincial Policy Statement*, Order in Council No. 140/2005, Ontario.

<sup>43</sup> R.S.O., 1990, c. P.13.

<sup>44</sup> *Provincial Policy Statement*, précité note 42.

<sup>45</sup> *Planning Act*, précité note 42.

<sup>46</sup> MINISTRY OF NATURAL RESOURCES, *MNR's Wetland Conservation Program*, [http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02\\_176754.html](http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02_176754.html), 2008.

a imposé un montant d'amendes cinq fois plus élevé que celui constaté au Québec<sup>47</sup>. Était-ce uniquement dû au coût plus élevé des amendes infligés en Ontario ? L'article rapporté ne répond pas à la question, mais souligne que le respect des lois environnementales au Québec est peu valorisé<sup>48</sup>.

Un amendement à la LAU pourrait être une option envisageable s'il y avait élargissement de la Politique. L'article 165.2 pourrait être modifié afin de contraindre le gouvernement à agir lorsqu'une municipalité ne met pas en place la Politique. La fin de l'article pourrait donc se lire ainsi : «[...]il doit ordonner à la municipalité de s'y conformer». L'article 2.1 de la LQE pourrait aussi être modifié afin d'y ajouter un troisième alinéa stipulant que les MRC ont l'obligation d'intégrer la Politique dans leurs schémas d'aménagement.

### **SOLUTION 3 : ADOPTION D'UN RÈGLEMENT**

Un règlement pourrait être adopté afin de protéger les milieux humides. Il pourrait contenir entre autres les éléments suivants :

1. Une classification des types de milieux humides

Tant le fédéral<sup>49</sup> que l'Ontario<sup>50</sup> ont établi une classification des types de milieux humides dans le cadre de leur réglementation. En adoptant une classification par règlement, elle serait opposable à tous et aurait le mérite d'éclaircir ce que sont les milieux humides tant pour les citoyens que pour les juges.

2. Une détermination du niveau de protection à attribuer à différents milieux humides.

Selon Marcel Darveau, tous les milieux humides ne nécessitent pas la même protection. Par exemple, les milieux humides de la vallée du Saint-Laurent, ayant été fortement décimés, nécessitent une protection intégrale immédiate, ce qui n'est pas le cas pour d'autres milieux humides. Toujours selon le même biologiste, tous les milieux humides n'ont pas la même valeur écologique, ce qui explique la nécessité de les protéger différemment. Les divers niveaux de protection pourraient être inclus dans une annexe cartographique au règlement (voir ci-bas).

---

<sup>47</sup> Michel CORBEIL, « L'Ontario cinq fois plus sévère », *Le Soleil [de Québec]* (8 juin 2009).

<sup>48</sup> *Ibid.* Le journaliste rapporte alors les propos de M<sup>e</sup> Jean-François Girard qui utilisait alors l'exemple de l'empiètement sur les milieux humides afin d'illustrer son propos.

<sup>49</sup> Pauline LYNCH-STEWART *et al.*, *Politique fédérale sur la conservation des terres humides : guide de mise en œuvre à l'intention des gestionnaires des terres fédérales*, Direction de la conservation de la faune, Ottawa, 1996, Annexe I.

<sup>50</sup> MINISTRY OF NATURAL RESOURCES, *Wetlands*, [http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02\\_167268.html](http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02_167268.html). 2008

### 3. Une séquence d'atténuation des impacts

Une telle séquence est retrouvée dans la *Politique fédérale sur la conservation des terres humides*<sup>51</sup>, où le gouvernement fédéral a établi la séquence suivante pour les terres humides : éviter les effets négatifs sur les milieux humides, réduire au minimum ces effets négatifs et compenser les pertes inévitables. En établissant un ordre de priorité clair, on démontre où le législateur veut voir la priorité être portée et on envoie un message sans équivoque que la solution à privilégier est d'éviter les impacts négatifs.

### 4. Cartographie des milieux humides

En annexant au règlement une cartographie des milieux humide, elle aurait alors la même valeur que le règlement. La cartographie a été proposée par Marcel Darveau et à la lumière de certains jugements. Il semble qu'une telle cartographie, même si elle nécessitera une volonté politique certaine et l'attribution de ressources par le gouvernement, profitera à celui-ci dans le cadre de litiges concernant l'emplacement des milieux humides. Il est important de souligner que le gouvernement a demandé aux MRC, il y a quelques années, de commencer à cartographier les milieux humides dans leurs schémas d'aménagement<sup>52</sup>.

Dans l'affaire *Islemère*, les superficies de milieux humides identifiées par le MDDEP avaient changé au fil du temps, de sorte que le promoteur avait en partie construit sur des milieux humides qui ne lui avaient pas été indiqués au départ et qu'il n'avait pas identifiés lui-même. Par la suite, dans l'affaire *André Méthé Transport inc c. Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*<sup>53</sup>, une partie du travail du juge fut de déterminer quelle photo aérienne devait être utilisée afin de déterminer l'état du milieu. Si le gouvernement adoptait une cartographie officielle des milieux humides cela pourrait lui permettre de faciliter sa preuve lors de litiges. De plus, en ayant un règlement doublé d'une cartographie, il deviendrait difficile pour un citoyen d'alléguer qu'il ne connaissait pas la nature du terrain puisque nul n'est censé ignorer la loi<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> P. LYNCH-STEWART, *op. cit.*, note 49, partie IV.

<sup>52</sup> D. Bouchard, *op. cit.*, note note 23, p. 423.

<sup>53</sup> 2008 LNCRAQ 201.

<sup>54</sup> André ÉMOND et Lucie LAUZIÈRE, *Introduction à l'étude du droit*, Montréal, Wilson Lafleur, 2005, p. 16.

## CONCLUSION

---

En conclusion, bien que les milieux humides du Québec disparaissent rapidement, il existe présentement des outils juridiques qui pourraient permettre de leur assurer une protection plus efficace. Ces outils pourraient toutefois être améliorés dans certains cas, et même enrichis grâce à de nouvelles options légales comme un règlement traitant directement des milieux humides. Il ne faut toutefois pas perdre de vue lorsqu'il est question de proposer des amendements législatifs que les lois et les règlements doivent former un tout cohérent.

Bien qu'il y ait place à l'amélioration quant à la protection juridique des milieux humides, il est apparent à la lumière de la jurisprudence et de la doctrine que le problème en est souvent un de compréhension de ce qu'est un milieu humide et de sa valeur écologique. De plus, les propos de Guy Garand en entrevue indiquaient qu'au cœur du problème se trouve un manque de volonté politique. Cette perception trouve écho dans le fait que, malgré les dispositions législatives déjà existantes, les milieux humides continuent à disparaître et les journalistes, ainsi que les groupes environnementaux, doivent rappeler régulièrement à la population que ces milieux sont en danger. L'attitude du gouvernement doit donc aussi être changée puisque, même si certaines réformes juridiques sont effectuées, elles doivent pouvoir être appliquées efficacement afin de pouvoir participer aux nécessaires changements à la situation actuelle.

## BIBLIOGRAPHIE

---

### TABLE DE LA LÉGISLATION

*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q. c. A-19.1.

*Loi compétences municipales*, L.R.Q. c. C-47.1.

*Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2.

*Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, D. 1529-93, 17 novembre 1993, G.O.Q. 1993.II.7767.

*Politique de protection rives, du littoral et des plaines inondables*, D. 103-96, 7 février 1996, G.O.Q. 1996.II.1263.

*Planning Act*, R.S.O., 1990, c. P.13.

*Provincial Policy Statement*, Order in Council No. 140/2005, Ontario.

### TABLE DE LA JURISPRUDENCE

9047-4784 *Québec Inc. c. Béchar* 2007 QCCS 710 (Azimut).

*Abitibi (Municipalité régionale de comté) c. Ibitiba ltée*, [1993] A.Q. no 603 (C.A.) (QL).

*André Méthé Transport inc c. Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)* 2008 LNCRAQ 201.

*Blais c. Mont-St-Hilaire (Ville de)*, [2005] J.Q. no 17572 (C.S.) (QL).

*Calvé c. Gestion Serge Lafrenière*, [1998] J.Q. no 4795 (C.S. QC) (QL).

*Ontario c. Canadien Pacifique Ltée* [1995] 2 R.C.S. 1031.

*Mont-Saint-Grégoire (Municipalité de) c. Le Haut-Richelieu (MRC)*, C.M.Q. 56124 (8426-02), le 13 février 2002 (QL).

*Neuville (Ville de) c. Farazli*, 2009 QCCS 1690 (QL).

*Sainte-Mélanie (Municipalité de) c. Tremblay*, [2006] J.Q. n 5212 (C.S.) (QL).

*Séguin c. Lanoraie (Municipalité de)*, 2008 QCCQ 3643(QL).

*R. c. Excavation Jeannot et Daniel Loiselle Inc.*, [1995] J.Q. no 1886 (C.S. QC) (QL).

## DOCTRINE : MONOGRAPHIES ET RECUEILS

BOUCHARD, D., « Cours d'eau, plaines inondables, milieux humides, tourbières : un droit au milieu de la brume », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007.

DAIGNEAULT, R., « Imprécision du concept de milieux humides », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2009.

ÉMOND, A. et LAUZIÈRE, L., *Introduction à l'étude du droit*, Montréal, Wilson Lafleur, 2005.

GARANT, P., *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004.

GIRARD, J.-F., « La protection des milieux naturels par les municipalités : effervescence d'un droit en développement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007.

PIETTE, J., « L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007.

SANSFAÇON, S., « Quelques difficultés rencontrées en matière de règlements municipaux portant sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007.

## AUTRES DOCUMENTS

CORBAIL, M., « L'Ontario cinq fois plus sévère », *Le Soleil [de Québec]* (8 juin 2009).

CÔTÉ, C., « Québec autorise tous les travaux dans les milieux humides », *La Presse [de Montréal]* (18 septembre 2008).

FRANCOEUR, L.-G., « Laval a perdu 40 % de ses milieux humides », *Le Devoir [de Montréal]* (21 novembre 2009).

FRANCOEUR, L.-G., « Milieux humides: des pertes au coût élevé », *Le Devoir [de Montréal]* (21 novembre 2008).

LYNCH-STEWART, P. et al., *Politique fédérale sur la conservation des terres humides : guide de mise en œuvre à l'intention des gestionnaires des terres fédérales*, Direction de la conservation de la faune, Ottawa, 1996, annexe I.

MINISTRY OF NATURAL RESOURCES (ONTARIO), *Wetlands*, 2008,  
[http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02\\_167268.html](http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02_167268.html)

MDDEP, *Identification et délimitation des écosystèmes aquatiques, humides et riverains*, Gouvernement du Québec, Québec, 2007.

MINISTRY OF NATURAL RESOURCES (ONTARIO), *MNR's Wetland Conservation Program*, 2008,  
[http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02\\_176754.html](http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02_176754.html)

MINISTRY OF NATURAL RESOURCES (ONTARIO), *Wetlands*, 2008,  
[http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02\\_167268.html](http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Biodiversity/2ColumnSubPage/STEL02_167268.html)

THE RAMSAR CONVENTION ON WETLANDS, *Pourquoi conserver les zones humides?* 2009,  
[http://www.ramsar.org/cda/fr/ramsar-about-faqs-why-serve-wetlands/main/ramsar/1-36-37^7716\\_4000\\_1\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/fr/ramsar-about-faqs-why-serve-wetlands/main/ramsar/1-36-37^7716_4000_1__)



Nature Québec est un organisme national à but non lucratif qui regroupe 5 000 sympathisants, dont plus d'une centaine d'organismes affiliés issus des régions du Québec. Promoteur de la sauvegarde de l'environnement et du développement durable, Nature Québec est résolument engagé dans un processus qui vise à influencer les comportements des citoyens et des organisations publiques et privées du Québec. Depuis 1981, il fonde son action sur les trois objectifs principaux de la Stratégie mondiale de conservation de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) :

- maintenir les processus écologiques essentiels à la vie;
- préserver la diversité biologique;
- favoriser l'utilisation durable des espèces, des écosystèmes et des ressources.

Nature Québec contribue à l'avancement des sciences environnementales par la production de mémoires, d'analyses et de rapports sur lesquels il fonde ses interventions publiques. Il réfléchit aux perturbations que subit la nature lors de l'aménagement du territoire agricole et forestier, de la gestion du Saint-Laurent et lors de la réalisation de projets de développements urbain, routier, industriel et énergétique. À ces fins, Nature Québec a constitué des commissions autour de grands thèmes intégrateurs qui interviennent dans les domaines de l'agriculture, des aires protégées, de la biodiversité, de l'eau, de l'énergie et de la forêt. Prônant le consensus et la vie démocratique, les commissions sont animées par un important réseau de bénévoles et de collaborateurs détenteurs d'une expertise de terrain irremplaçable, ainsi que d'universitaires et de chercheurs spécialisés dans les domaines de la biologie, de la foresterie, de l'agronomie et des sciences de l'environnement.

Nature Québec cherche à susciter des réflexions et des débats, et exige souvent un examen public préalable à la réalisation de projets publics ou privés ou à la mise en œuvre de politiques ou de programmes gouvernementaux qui risqueraient d'avoir des impacts négatifs sur l'environnement.

---

**Nature Québec**  
870, avenue De Salaberry, bureau 270  
Québec (Québec) G1R 2T9  
tél. (418) 648-2104 • Téléc. (418) 648-0991  
[www.naturequebec.org](http://www.naturequebec.org) • [conservons@naturequebec.org](mailto:conservons@naturequebec.org)