



## La protection de l'environnement et des milieux naturels : L'effervescence d'un droit en développement

La protection de l'environnement passe d'abord par la volonté d'agir; et si volonté il y a, les outils existent à l'heure actuelle et ces outils permettent même d'être proactifs en matière de protection de l'environnement, croit fermement Me Jean-François Girard, biologiste, président du Centre québécois du droit de l'environnement (C.Q.D.E.) et avocat chez Dufresne, Hébert, Comeau. Les propos de Me Girard ont été très attentivement suivis lors de la journée de formation organisée par l'AQU, en collaboration avec la Ville de Châteauguay, tenue le 3 mai dernier dans un endroit magnifique, l'île Saint-Bernard. Me Girard a d'ailleurs émaillé son intervention de nombreux exemples et il s'est appuyé sur plusieurs décisions des tribunaux pour soutenir son propos qui, à ses yeux, «représente une photo de l'état du droit tel qu'il pourrait être dans quelques années si on décidait de s'engager dans une perspective de développement durable et la protection des milieux naturels».

### DU MODE USUEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À DES MODES PLUS SOUHAITABLES

Me Girard observe d'abord que le mode usuel d'aménagement du territoire favorise l'utilisation optimale de l'espace strictement à des fins de développement. Les revenus qui en sont tirés sont en apparence optimaux; mais cette façon de faire se traduit par la perte nette de milieux boisés, de milieux humides, d'habitats fauniques et floristiques et met en danger la survie des espèces menacées ou vulnérables.

L'avocat dresse ensuite une série de constats: d'abord, les besoins de développement dans un espace fini; il donne l'exemple de municipalités en



Me Jean-François Girard, président du Centre québécois du droit de l'environnement (C.Q.D.E.) et avocat chez Dufresne, Hébert, Comeau

périphérie de Montréal qui réclament toujours plus de terrain pour se développer, pour ne pas dire s'étendre. «Mais lorsque tout sera développé dans dix ans, se demande-t-il, on fait quoi? Quand aurons-nous terminé le développement? Parce que, constatons que notre logique de développement s'inscrit dans une espèce de logique infinie alors que le territoire est nécessairement fini.»

Me Girard cite ensuite le gouvernement du Québec qui affirme, dans son cadre d'aménagement des orientations gouvernementales pour la région métropolitaine de Montréal 2001-2021: «On estime que tous les boisés encore existants à l'heure actuelle sur le territoire de la CMM (la Communauté métropolitaine de Montréal) auront été détruits d'ici 2029 si rien n'est fait pour les protéger.» Pourtant, déplore-t-il, les milieux naturels, qu'ils soient humides ou boisés, rendent plein de services écologiques, en servant notamment de

refuge à la faune et à la flore, en permettant de diminuer les eaux de surface contaminées, en participant au maintien de la nappe phréatique, ils captent également la chaleur et servent de refuge climatique. «Dans un contexte de changement climatique, cet aspect peut être intéressant» plaide l'avocat, convaincu de la possibilité de faire du développement tout en conservant les milieux naturels. Pourquoi interpellier les municipalités à ce propos? Parce que les municipalités sont les premières responsables de l'aménagement du territoire. Il explique: «Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec aura beau avoir les meilleures lois en environnement, là où ça se passe, c'est au niveau municipal; parce que les municipalités contrôlent le développement et l'aménagement du territoire. Le développement durable passe nécessairement par l'action des municipalités.»





## La protection de l'environnement et des milieux naturels : L'effervescence d'un droit en développement (suite)

### LIRE LA LOI AVEC DES LUNETTES VERTES

«Une des fonctions que nous avons au C.Q.D.E., c'est de lire la loi avec des lunettes vertes» image Me Girard, en établissant trois postulats :

- 1 - Une municipalité peut protéger intégralement les milieux humides qui sont sous tenure privée, sur son territoire, sans expropriation.
- 2 - Une municipalité peut également, de la même façon, protéger les milieux boisés.

3 - Cela ne constitue pas nécessairement, non plus, de l'expropriation déguisée. Me Girard attire ensuite l'attention sur certains éléments de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui lui paraissent très pertinents dans la perspective de protéger les milieux naturels. Mais il s'empresse d'ajouter «qu'il est essentiel que l'on retrouve à l'intérieur du schéma d'aménagement, dans la mesure où il constitue l'assise fondamentale à toute la réglementation d'urbanisme qui va en découler, tous les signaux intéressants et importants qui nous permettent, au niveau local, d'agir de façon cohérente et de faire la protection des milieux naturels si tels sont nos objectifs.» Le schéma d'aménagement doit également identifier les zones à protéger (protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables), il peut déterminer les parties du territoire qui ont un intérêt écologique; Me Girard donne l'exemple de la MRC de Memphrémagog dont les orientations du schéma d'aménagement prévoient entre autres de «rationaliser l'implantation de la villégiature sur le territoire de la municipalité en tenant compte des facteurs de localisation associés au patrimoine naturel et humain, tout en s'assurant du respect des caractéristiques physiques du milieu et de l'environnement naturel privilégié de

Le Centre québécois du droit de l'environnement (C.Q.D.E.) est un osbl fondé en 1989, dont la mission est de promouvoir les outils juridiques et les pratiques environnementales responsables. Dans l'intérêt collectif, le C.Q.D.E. privilégie les modes de développement et de gestion de l'environnement qui placent l'action citoyenne au cœur des mécanismes de protection de la qualité de nos milieux de vie.

notre région». Une autre orientation se lit comme suit : «Protéger et conserver le milieu naturel et le cadre de vie de qualité qui motive la population à demeurer dans la région et qui attire de nouvelles clientèles.» Comme avocat, Me Girard estime qu'avec de telles orientations, il possède ce qu'il faut pour faire en sorte que la réglementation d'urbanisme se traduise par la protection tangible des milieux naturels .

### ALLER PLUS LOIN DANS LA RÉDACTION DES OUTILS ?

Me Jean-François Girard souligne que depuis 2002, la loi prévoit que le schéma d'aménagement doit énoncer une vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la MRC. «Nous sommes d'avis au C.Q.D.E. qu'une MRC peut valablement déclarer que la protection des milieux humides ou boisés fait dorénavant partie de sa vision stratégique de développement environnemental; décréter que tel milieu situé en rive de la plaine inondable est soumis à des contraintes particulières limitant son utilisation et, si telle est sa volonté, déterminer quel milieu humide ou boisé situé sur son territoire présente un intérêt écologique.» Selon le juriste, «un tel énoncé de vision stratégique va orienter de

façon très concrète en faveur de la protection des milieux naturels lorsque ce sera le temps de faire des règlements de zonage».

### DES EXEMPLES PRATIQUES

Me Girard invite à la subtilité. Il n'est pas nécessaire d'interdire toute construction dans un milieu humide pour le protéger; il suffit d'écrire dans sa réglementation de zonage qu'il est interdit de procéder à des travaux de remblai dans un tel milieu - *Corporation municipale du canton de Hatley contre développement Beacons Bay inc.* «Ce sur quoi le tribunal fait reposer sa décision, c'est sur l'article 16(...) qui nous dit qu'on peut régir ou prohiber tous les usages du sol(...) compte tenu, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables», résume Me Girard. Dans ce jugement, le tribunal écarte aussi l'argument de l'expropriation déguisée avancé par les procureurs de l'entreprise privée. L'avocat en arrive donc à la conclusion que les municipalités possèdent déjà, dans les lois et règlements existants, tous les pouvoirs pour agir de façon tout à fait concrète et pertinente.



## La protection de l'environnement et des milieux naturels : L'effervescence d'un droit en développement (suite)

Les plans d'aménagement d'ensemble (PAE) et les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) sont d'autres outils permettant d'agir avec efficacité, estime le conférencier : «La grande force de ces dispositions réside dans la souplesse qu'elles offrent en matière d'aménagement du territoire et surtout dans le fait qu'elles permettent l'exercice d'une certaine discrétion de la part des autorités municipales.» C'est un changement fondamental de philosophie qui est en train de s'opérer, remarque-t-il. Auparavant, tout ce qui concernait les municipalités était régi alors qu'il est maintenant possible, par le biais des PAE et des PIIA, d'exercer un certain contrôle qualitatif sur les projets de développement. Dans *Municipalité de Laverlochère contre Ferme Geléry inc*, la Cour d'appel confirme la pertinence d'un PIIA : «Le législateur a voulu procurer à l'autorité municipale le moyen de se fixer des objectifs qui lui sont propres et d'assurer que l'implantation d'un nouveau projet puisse se réaliser en respectant ces objectifs et en réalisant un équilibre délicat entre le droit légitime d'un promoteur et celui tout aussi légitime de la collectivité à la préservation de sa qualité de vie et de ses ressources. Elle est depuis longtemps révolue l'époque où le propriétaire foncier était maître absolu en son domaine.»

Me Girard ajoute que ce qui est assez nouveau avec les PAE et PIIA, c'est le pouvoir de négocier avec le promoteur avant qu'il ne débute son projet et d'assujettir la délivrance du permis à une évaluation de la valeur écologique des milieux à protéger. «On a donc de plus en plus de moyens pour arriver à faire du développement intégré (...), notamment avec les PAE et PIIA, pour autant qu'on fasse un usage efficient et efficace de ces outils.»

*« On estime que tous les  
boisés encore existants  
à l'heure actuelle sur le  
territoire de la CMM  
(la Communauté  
métropolitaine de Montréal)  
auront été détruits d'ici  
2029 si rien n'est fait  
pour les protéger. »*

### ET LE DROIT DE PROPRIÉTÉ ?

«C'est un mythe que l'absolutisme du droit de propriété; ça n'a jamais existé(...); il agrandit ou rétrécit selon les époques» clame haut et fort Me Jean-Pierre Girard et il cite à ce sujet une décision de la Cour d'appel datant de 1992 (*Corporation municipale de Wendover contre Filion*) où il est écrit : «Il est admis en jurisprudence que ce n'est pas parce qu'une loi ou un règlement de zonage est sévère ou tend à stériliser en partie du droit de propriété ou son exercice,

même de façon draconienne, qu'il en devient abusif et inopposable.»

### POURQUOI FAIRE DE LA CONSERVATION ?

Dans l'affaire *Spraytech contre Ville de Hudson*, concernant la réglementation contre les pesticides, la juge L'Heureux-Dubé de la Cour suprême écrit : «Cette affaire survient à une époque où la protection de l'environnement est l'affaire de tous» résume Me Girard, ajoutant que depuis ce jugement, il est inéluctable que les municipalités vont devoir agir en matière de protection de l'environnement et vont devoir accroître la qualité et la nature de leurs interventions; les municipalités sont devenues des fiduciaires de l'environnement et la nouvelle *Loi sur les compétences municipales* ne vient qu'ajouter à tout ceci.

Mais plusieurs municipalités peuvent se demander si la protection du territoire ne résultera pas en une perte de revenus de taxes. À cette question, le professionnel du droit réplique : «Si on poursuit cette logique de toujours aller dans le développement de l'espace pour offrir un panier de services aux citoyens, le jour où on atteindra la limite, on va faire quoi? Est-ce qu'on est capable, à partir de maintenant, d'imaginer de nouvelles façons de créer de la richesse?»

### DES RAISONS DE PROTÉGER LE TERRITOIRE

À chaque printemps, Me Girard est abasourdi par les cas d'inondation : «La rivière, c'est aussi la plaine inondable(...) et plus on construit dans la zone inondable, plus cela génère des coûts. Qui paye pour ça ?». L'avocat n'en revient pas d'une décision du gouvernement du Québec qui, le 8 mars 1978, a invité les municipalités à identifier les zones inondables 0 – 20





## La protection de l'environnement et des milieux naturels: L'effervescence d'un droit en développement (suite)

ans et à y interdire toute construction, décision qui devenait effective... en 2005. «Pendant ce temps-là, on continue à payer», déplore-t-il.

Il identifie aussi des raisons de santé publique pour protéger les milieux naturels en donnant l'exemple des algues bleues. «On permet le développement du territoire sans le connaître, sans le comprendre; (...) il faut acquérir une connaissance actualisée du territoire qui devienne la condition *sine qua non* avant qu'une municipalité autorise la réalisation de quelque projet que ce soit, parce que le développement qui

ne respecte pas ces conditions engendre des coûts importants.» À ce propos, Me Girard réfère aux feux de forêt en Californie; ces forêts, dit-il, constituées de pins Ponderosa, sont faites pour brûler; on y construit des résidences à proximité, avec le résultat que l'on connaît, attribuable à la non connaissance du territoire.

Il faut également, à son avis, adopter des règlements dits «intelligents», c'est-à-dire, éviter la norme absolue: «Si je protège rigoureusement une bande de dix mètres tout autour des lacs mais que je permets le développement en béton

du reste du bassin versant, je n'ai rien gagné.» Autre raison: de plus en plus de citoyens réclament la protection des milieux naturels – on le constate à Châteauguay et Me Girard mentionne le cas d'Éco-Nature de Laval qui protège le parc de la rivière des Mille-Îles; ces milieux génèrent des emplois permanents et du développement durable. Il s'agit d'infrastructures municipales déjà existantes qui ne coûtent rien et nous rendent de grands services – épuration et rétention de l'eau, régularisation du régime hydrologique. «Est-ce qu'on peut arrêter de les massacrer?», conclut-il.

*L'Association québécoise d'urbanisme remercie les  
représentants de la Ville de Châteauguay au comité organisateur*



Dans l'ordre habituel, Yves Lavoie, Rytis Bulota, Jean-François Joubert et Jocelyn Boulanger, président du comité organisateur.