S’outiller face aux risques légaux de la mise en œuvre des PRMHH

Me Sarah Cain, LL.M.
sarah.cain@cainlamarre.ca

CAIN LAMARRE

ORDRE DU JOUR

1. PRMHH en bref
2. Mise en œuvre des PRMHH
3. Recours judiciaires
4. Prévention et bonnes pratiques

PRMHH EN BREF

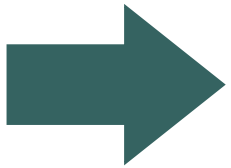
Section 1

PRMHH EN BREF

Contexte historique

- Depuis la colonisation, le développement humain entraîne la perturbation des milieux humides et hydriques (MHH);
- Le phénomène accélère au fil des décennies;
- Divers **outils et politiques** sont mises en place afin de traiter de cet enjeu :

- 2008 : publication d'un guide d'élaboration d'un plan de conservation des MHH;
- Base volontaire;



- 2017 : obligation des MRC d'élaborer et de mettre en œuvre un PRMHH;
- *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*;

« Lieux 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. »

« Un milieu humide est également caractérisé par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces hygrophiles. »

— **46.0.2. *LQE* – Définition des milieux humides et hydriques**

PRMHH EN BREF

Objectifs

Amorcer une réflexion en amont du développement territorial

Identification des MHH

Outil de planification des actions pour la **conservation** des MHH sur le territoire d'une MRC

Protection

Restauration écologique

Utilisation durable

PRMHH EN BREF

Élaboration

*Voir le guide préparé par le ministre de l'Environnement (Les plans régionaux des milieux humides et hydriques – Démarche de réalisation)

Consultation (art. 15.3. de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau)*

- Lors de l'élaboration d'un PRMHH la MRC **doit au moins consulter** :
  - Les organismes de bassin versant;
  - Les tables de concertation régionale concernés;
  - Les conseils régionaux de l'environnement concernés;
  - Toute autre MRC qui a la responsabilité d'établir une PRMHH applicable à un même bassin versant.
- Plusieurs MRC ont également fait des consultations citoyennes sur une base volontaire.

PRMHH EN BREF

Élaboration

*Voir le guide préparé par le ministre de l'Environnement (Les plans régionaux des milieux humides et hydriques – Démarche de réalisation)

Contenu (art. 15.2. de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau)*

- Identification des MHH et description des problèmes pouvant les concerner;
  - Les MHH présentant un intérêt particulier pour la conservation en précisant par quels moyens la conservation devrait être assurée;
  - Les MHH pouvant potentiellement être restaurés;
  - Les MHH qui devraient être visés par des mesures d'utilisation durable;
- Identification des milieux présentant un potentiel de création de MHH;
- Un plan d'action présentant une liste d'interventions et un échéancier;
- Les mesures de suivi et d'évaluation du plan;
- Le ministre identifie le contenu minimal dans son guide (p. 37).

PRMHH EN BREF

Élaboration

Approbation (art. 15.4. de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau)*

- Un PRMHH doit être adopté par la MRC et ensuite soumis au ministre de l'Environnement (MELCCFP) pour approbation;
- Le PRMHH est évalué et approuvé suivant le cadre d'analyse en place, lequel prévoit les objectifs suivants :
  - favoriser l'atteinte du principe d'aucune perte nette;
  - assurer une gestion cohérente par bassin versant;
  - tenir compte des enjeux liés aux changements climatiques.

Pour consulter le cadre d'analyse : Les plans régionaux des milieux humides et hydriques – Cadre d'analyse - mars 2022

PRMHH EN BREF

Élaboration

Compatibilité (art. 15.5. de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau)*

- Une MRC veille à assurer la compatibilité de son schéma d'aménagement et de développement avec le PRMHH;
- Elle propose toute modification utile en vue d'assurer cette harmonisation;
- Le PRMHH fait l'objet d'un exercice de révision aux 10 ans (Loi sur l'eau, article 15.7).
- Les municipalités sont ensuite tenues de respecter le principe de conformité entre leurs règlements d'urbanisme et le SAD.

PRMHH EN BREF

Nature du PRMHH : un outil de planification

***Tourbières Lambert inc.* c. *Municipalité régionale de comté de Lac-Saint-Jean-Est*, 2024 QCCS 3614 –** Première et seule décision sur la mise en œuvre d'un PRMHH

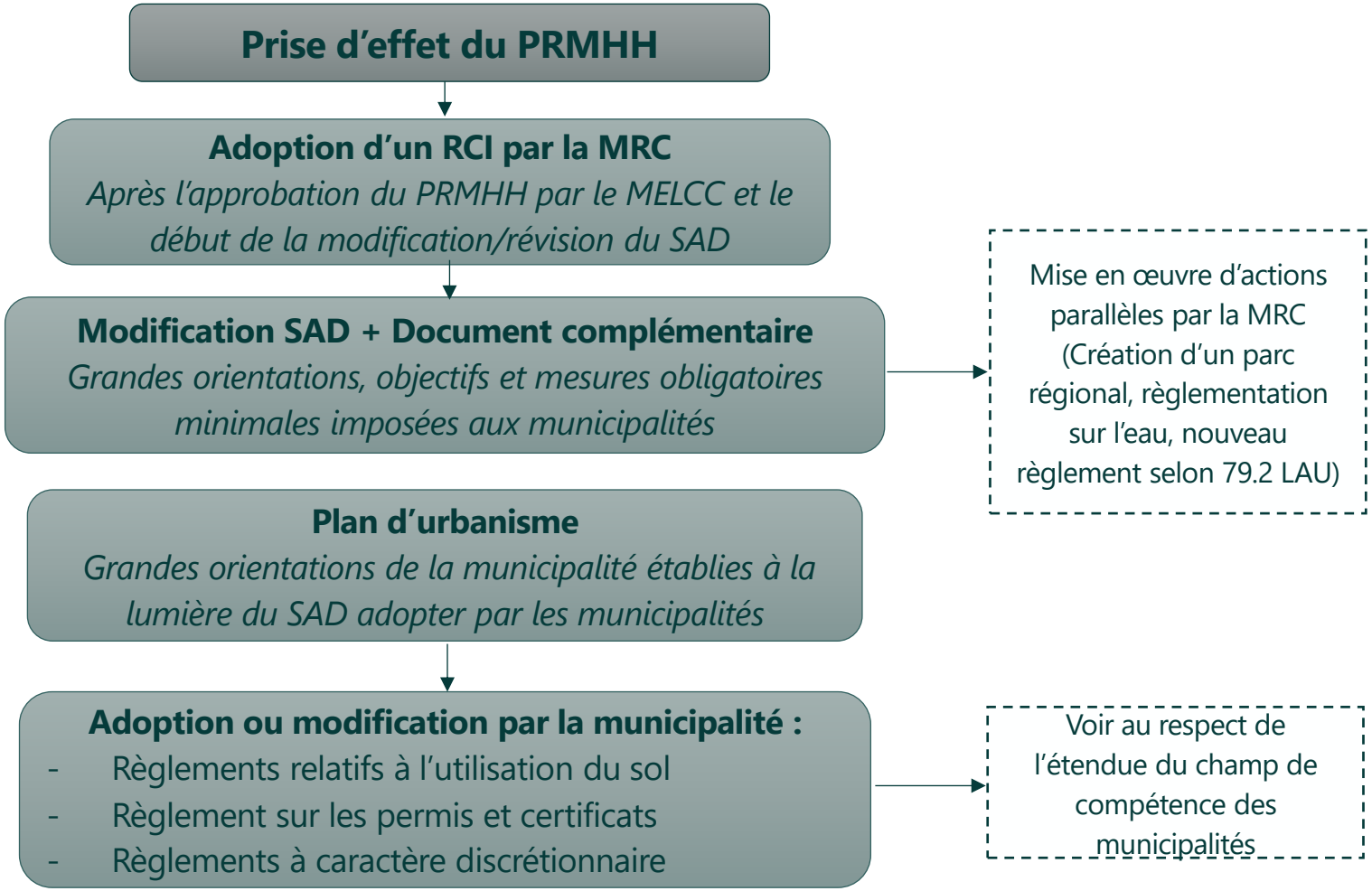
- Le PRMHH constitue un outil de planification des actions pour la conservation des MHH sur le territoire d'une MRC.
- Il détermine les moyens à prendre afin de préserver leurs caractéristiques naturelles intrinsèques, mais aussi de les mettre en valeur et de pérenniser les différents bénéfices qu'ils rendent à la collectivité (Loi sur l'eau, article 15.2).
- Il n'a pas de conséquences immédiates et directes sur les citoyens;

MISE EN ŒUVRE DES PRMHH

Section 2

MISE EN ŒUVRE DES PRMHH

Cadre législatif



MISE EN ŒUVRE DES PRMHH

SAD et document complémentaire

SAD : constitue l'assise juridique principale pour la mise en œuvre des PRMHH puisqu'il assure la compatibilité et la liaison entre les orientations et objectifs énoncés au PRMHH et la règlementation municipale;

Document complémentaire : permet aux MRC d'imposer aux municipalités de fixer des normes minimales dans leurs règlements d'urbanisme;

- Vient démontrer aux municipalités « comment » mettre en œuvre les orientations et objectifs du SAD

MISE EN ŒUVRE DES PRMHH

Contrôle intérimaire

Pouvoir exceptionnel et temporaire permettant de maintenir un effet de gel nécessaire à la modification du schéma sur l'aménagement et le développement du territoire

Permet d'éviter la réalisation de projets compromettant les orientations et règles en voie d'être définies.

***Saint-Michel Archange (Municipalité)* c. *2419-6388 Québec inc.*, 1992 CanLII 2888 (QC CA)**

Contrairement au schéma d'aménagement, la population est liée par les règlements locaux d'urbanisme et par le règlement de contrôle intérimaire de la municipalité régionale de comté en vigueur pendant l'élaboration du SAD.

9201-6468 Québec inc. (Recycle Auto 2000 IM) c. Îles-de-la-Madeleine, 2019 QCCA 345

Une municipalité locale ne peut délivrer un permis ou un certificat permettant une activité qui est interdite ou permise moyennant une autorisation en vertu d'un règlement de contrôle intérimaire.

L'article 68 de la *LAU* accorde ainsi une primauté au règlement de contrôle intérimaire d'une MRC sur le règlement d'une municipalité locale.

RECOURS JUDICIAIRES

Section 3

POURVOI EN CONTRÔLE JUDICIAIRE

RECOURS JUDICIAIRE – SECTION 3

RECOURS JUDICIAIRES

Pourvoi en contrôle judiciaire (529 C.p.c.)

Fondement : Pouvoir de surveillance et de contrôle des Cours supérieures (34 C.p.c.)

Nature : Recours exercé contre l'administration publique afin d'assurer la légalité de ses actions

- Vise à faire déclarer nul ou inopposable un règlement ou une résolution municipale
- Doit être intenté dans un délai raisonnable;
- Principaux arguments:
  - La municipalité a outrepassé sa compétence pour adopter un tel règlement (*ultra vires*);
  - La municipalité a adopté un règlement discriminatoire ou imprécis;
  - La municipalité n'ait pas suivi la procédure d'adoption des règlements municipaux et les consultations publiques nécessaires.

RECOURS JUDICIAIRES

Contestation d'un PRMHH

***Tourbières Lambert inc.* c. *Municipalité régionale de comté de Lac-Saint-Jean-Est*, 2024 QCCS 3614 –** Objet du pourvoi

*Par un pourvoi en contrôle judiciaire, Tourbières Lambert inc. (**Tourbières**) demande la nullité du PRMHH adopté le 17 octobre 2022 par la MRC ainsi que de son approbation le 2 août 2023 par le MELCCFP.*

Position de Tourbières :	**Position de la MRC :**
• La MRC ne doit pas considérer les terres publiques sur lesquelles Tourbières exploite la tourbe ni les droits miniers octroyés par le MRNF; • La MRC commet des erreurs factuelles; • Le MELCCFP ne respecte pas la méthodologie ni les critères d'analyse. • Aucune consultation n'a été menée par la MRC.	• Elle n'a pas fait défaut de respecter les règles d'équité procédurale à l'égard de Tourbières. • Elle a tenu compte des droits détenus sur son territoire par Tourbières. • Le PRMHH est conforme aux exigences de la Loi sur l'eau et il s'agit d'un document de planification sans portée directe sur les citoyens

RECOURS JUDICIAIRES

Contestation d'un PRMHH

***Tourbières Lambert inc.* c. *Municipalité régionale de comté de Lac-Saint-Jean-Est*, 2024 QCCS 3614 –** Conclusions recherchées

- déclarer que la MRC devrait tenir compte des droits détenus sur son territoire par Tourbières dans l'élaboration de son PRMHH;
- déclarer que le PRMHH de la MRC n'est pas conforme aux exigences de la Loi sur l'eau et, conséquemment, qu'il ne pouvait être approuvé par le MELCCFP;
- déclarer que le PRMHH de la MRC omet de tenir compte des droits détenus sur son territoire par Tourbières;
- déclarer que la MRC a fait défaut de respecter les règles d'équité procédurale à l'égard de Tourbières dans l'élaboration de son PRMHH;
- déclarer invalide (1) le PRMHH adopté par la MRC (2) l'approbation du PRMHH par le MELCCFP.

RECOURS JUDICIAIRES

Contestation d'un PRMHH

***Tourbières Lambert inc.* c. *Municipalité régionale de comté de Lac-Saint-Jean-Est*, 2024 QCCS 3614 –** Motifs de la décision

- Il n'appartient pas au tribunal de se prononcer sur la validité des orientations politiques;
- Le tribunal ne peut supposer de quelle manière le PRMHH sera mis en œuvre;
- Le PRMHH demeure une vision pour maintenir, protéger et améliorer les milieux humides et hydriques et n'a donc aucune conséquence immédiate dans la vie des citoyens;
- Ce n'est qu'au moment de la mise en place de cette vision que le tout pourra être soumis au tribunal;
- Les personnes qui doivent être consultées sont prévues à l'article 15.3 de la Loi sur l'eau;
- La MRC a respecté ses obligations procédurales, a consulté les bons organismes et a adopté un PRMHH qui cadre avec l'objectif de la loi;
- **Il n'est pas justifié que le Tribunal intervienne dans le cadre de ce pourvoi en contrôle judiciaire.**

RECOURS JUDICIAIRES

Contestation d'un RCI

***9038-9503 Québec inc. c. Municipalité régionale de comté de Montmagny*, 2019 QCCS 3605**

- Contestation d'un RCI relatif à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables et allégations qu'il s'agit d'une expropriation déguisée, puisqu'il empêche un projet de résidences secondaires aux abords de la rivière Noire;
- La Cour supérieure réitère qu'il ne lui revient pas d'évaluer l'opportunité des décisions de l'administration et qu'elle doit une importance déférence aux décisions municipales;
- La personne qui conteste un règlement municipal doit démontrer son caractère déraisonnable (mauvaise foi, fraude, abus de droit, discrimination, etc.)
- Dans le cas qui nous occupe, les procédures légales ont été respectées, les défenderesses ont agit avec transparence et non pas de manière discriminatoire;
- la sécurité du public domine et supplante tout autre intérêt de quelque nature que ce soit;
- **Le recours est rejeté.**

RECOURS EN EXPROPRIATION DÉGUISÉE

RECOURS JUDICIAIRE – SECTION 3

RECOURS JUDICIAIRES

Expropriation déguisée

•***Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350**

L'article **952 C.c.Q.** prévoit que le propriétaire, contraint de céder sa propriété pour une cause d'utilité publique, doit recevoir une juste et préalable indemnité, c'est-à-dire qui doit viser une réparation intégrale de la perte de l'exproprié :

- « [39] 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. »

RECOURS JUDICIAIRES

Expropriation déguisée

- Adoption de la Loi modifiant la *Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2023, c. 33.
- Introduction des nouveaux articles 245 à 245.6 L.a.u. sont introduits;
- Encadrement de l'obligation d'une municipalité d'indemniser un propriétaire lorsque des mesures adoptées en vertu de la L.a.u. ont un effet expropriant.
- Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 8 décembre 2023.
- Par l'effet du nouvel article 245 L.a.u., le législateur prévoit les circonstances où l'accomplissement d'un acte prévu à la L.a.u. emporte une obligation d'indemniser suivant l'article 952 C.c.Q.
- Ce faisant, le législateur redéfinit le cadre d'analyse permettant de déterminer si un immeuble est **« susceptible d'une utilisation raisonnable ».**

L'accomplissement d'un acte prévu par la présente loi ne crée aucune obligation pour celui qui l'accomplit d'indemniser, en vertu de l'article 952 du Code civil, une personne qui subit, par l'effet de cet acte, une atteinte à son droit de propriété sur un immeuble, pour autant qu'il demeure possible de faire une utilisation raisonnable de l'immeuble.

Un immeuble doit être considéré comme susceptible d'une utilisation raisonnable lorsque l'atteinte au droit de propriété est justifiée dans les circonstances, ce qui doit s'évaluer dans une perspective de proportionnalité en tenant compte, entre autres, des caractéristiques de l'immeuble, des objectifs prévus dans un plan métropolitain, dans un schéma ou dans un plan d'urbanisme et de l'intérêt public.

Une atteinte au droit de propriété est réputée justifiée aux fins du deuxième alinéa lorsqu'elle résulte d'un acte qui respecte l'une ou l'autre des conditions suivantes:

1° l'acte vise la protection de milieux humides et hydriques;

2° l'acte vise la protection d'un milieu, autre qu'un milieu visé au paragraphe 1°, qui a une valeur écologique importante, à la condition que cet acte n'empêche pas la réalisation, sur une superficie à vocation forestière identifiée au rôle d'évaluation foncière, d'activités d'aménagement forestier conformes à la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (chapitre A-18.1);

3° l'acte est nécessaire pour assurer la santé ou la sécurité des personnes ou la sécurité des biens.

Le présent article est déclaratoire.

— Article 245, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

RECOURS JUDICIAIRE

Expropriation déguisée

- L’acte contesté doit créer une atteinte au droit de propriété : ne vise ni le PRMHH, ni le SAD;
  - Confirmé par ***153409 Canada inc. c. Municipalité régionale de comté de Deux-Montagnes*, 2025 QCCS 2307**
- Vise plutôt les RCI et les règlements municipaux d’urbanisme
- Il n’y a pas encore d’interprétation jurisprudentielle de ce nouvel article

Ville de Saint-Bruno-de-Montarville c. Sommet Prestige Canada inc., 2024 QCCA 804

- L'appel d'un jugement ayant accordé aux intimées une indemnisation pour expropriation déguisée est accueilli considérant l'entrée en vigueur, après la formation de l'appel, du nouveau cadre d'analyse se trouvant à l'article 245 L.a.u.
- L'intérêt de la justice et les circonstances exceptionnelles découlant de l'adoption de l'article 245 L.a.u. exigent que le dossier soit retourné en première instance afin de permettre au juge de le réévaluer à la lumière des paramètres fixés par cette nouvelle disposition.

RECOURS JUDICIAIRE

Expropriation déguisée

Dupras c. *Mascouche* (Prise 2), 2024 QCCS 4219 et 2025 QCCA 89

- L'une des questions traitées: est-ce que le nouvel article 245 LAU permet de revoir la conclusion quant à l'expropriation déguisée?
- Confirme les objectifs du législateur soit:
  - ✓ doter les Tribunaux d'un nouveau cadre d'analyse pour les expropriations dites « déguisées »;
  - ✓ Consacrer le principe qu'un règlement d'urbanisme peut restreindre l'exercice du droit de propriété sans indemnité;
  - ✓ donner plus de prévisibilité pour la planification du territoire par les municipalités et les occupants du territoire.
- Il s'agit d'une décision intérimaire et non finale – l'interprétation de 245 LAU n'a donc pas encore été mise à l'épreuve des tribunaux

RECOURS JUDICIAIRE

Expropriation déguisée

- La notion « d'utilisation raisonnable » est reprise de la jurisprudence antérieure;
- L'article 245 LAU vient définir certains paramètres établis en jurisprudence, mais crée un renversement du fardeau de preuve dans certains cas;

Une atteinte est considérée comme une utilisation raisonnable si elle est justifiée. Elle sera réputée justifiée si l'acte vise l'un ou l'autre des objectifs suivants :

1. La protection de milieux humides et hydriques;
2. La protection d'un milieu ayant une valeur écologique importante, sous réserve de ne pas empêcher certaines activités forestières;
3. La nécessité d'assurer la santé ou la sécurité des personnes ou la sécurité des biens.

L’APPEL EN GARANTIE

RECOURS JUDICIAIRE – SECTION 3

RECOURS JUDICIAIRES

L'appel en garantie

- Une MRC pourrait être impliquée dans un litige initié à l'encontre d'un règlement municipal d'urbanisme à titre de défenderesse en garantie (Ville de Léry c. Procureure générale du Québec, 2019 QCCA 1375)

Appel en garantie	Mise en cause
• **Critère: Lien de droit entre le demandeur en garantie et le tiers + lien de connexité entre l'action principale et le recours en garantie** • Pourrait être condamnée à payer des dommages • Crée un recours distinct, mais tranché dans un même débat.	• **Critère : Nécessité pour la solution complète du litige** • Pas nécessairement de conclusions à son égard; • Rend le jugement opposable au tiers; • Devient une partie à l'instance.

RECOURS JUDICIAIRES

L'appel en garantie

***Excavation & Construction ABR ltée* c. *Ville de Saint-Lazare*, 2024 QCCS 1494**

- Recours en expropriation déguisée et en dommages à l'encontre de la Ville;
- La Ville produit une demande d'intervention forcée afin d'appeler en garantie, entre autres, la MRC;
- La Ville allègue que les règlements qu'elle a adoptés lui permettent de se conformer à ses obligations, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et aux prescriptions et orientations entre autres de la MRC en matière d'aménagement du territoire, ces mesures étant dictées par le gouvernement du Québec.
- Elle ajoute aussi que les demandeurs ne poursuivent pas les véritables responsables de la situation de faits dans laquelle les demandeurs se trouvent;

RECOURS JUDICIAIRES

L'appel en garantie

***Excavation & Construction ABR ltée* c. *Ville de Saint-Lazare*, 2024 QCCS 1494**

- Le Tribunal rejette l'appel en garantie pour les motifs suivants :
  - La présence de la MRC, de la CMM et du PGQ n'est pas nécessaire pour trancher le litige à ce stade-ci, c'est-à-dire pour l'évaluation de la conformité du règlement;
  - Le tribunal n'a pas besoin de la MRC pour évaluer la conformité de la règlementation municipale aux orientations de la MRC;
- Le tribunal précise toutefois ce qui suit:
  - Les parties pourraient néanmoins être impliquées dans une instance distincte, où la municipalité poursuivrait la MRC, la CMM et/ou le PGQ. Il s'agirait essentiellement d'un recours en responsabilité de la municipalité contre la MRC, la CMM et le PGQ.

RECOURS JUDICIAIRES

L'appel en garantie

***Service de rénovations R.S. inc.* c. *Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2025 QCCS 4093**

- La Ville de Longueuil est appelée en garantie;
- Saint-Bruno allègue que l'effet de sa règlementation de zonage provient de son obligation de conformité avec le SAD de Longueuil, d'où la demande d'intervention;
- La cour confirme que l'effet de la LAU crée un lien de subordination et, conséquemment, un lien de droit;
- La cour conclut également qu'il existe un lien de connexité entre le recours récursoire de Saint-Bruno et la demande introductive d'instance;
- La requête pour permission d'appeler de cette décision fut rejetée (2026 QCCA 4)

PRÉVENTION ET BONNES PRATIQUES

Section 3

PRÉVENTION ET BONNES PRATIQUES

Résumé des obligations de la MRC

- La MRC est responsable d'élaborer et d'adopter un PRMHH en respectant les procédures de la Loi sur l'eau
- La MRC est responsable d'assurer la compatibilité de son schéma d'aménagement et de développement (**SAD**) avec son PRMHH
- Elle doit proposer toute modification utile au SAD en vue de mieux assurer cette harmonisation, conformément aux règles prévues à cet effet à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1. (**L.a.u.**)
- Elle doit également prendre les mesures de contrôle intérimaire appropriées selon les règles prévues par cette loi (art. 15.5 Loi sur l'eau)

PRÉVENTION ET BONNES PRATIQUES

Stratégies gagnantes

- Consultation de la population
- Identification soignée et rationnelle des lieux visés favorisant ainsi une approche adaptée aux réalités locales
- Transparence et clarté des communications
- Documenter la démarche et les vérifications techniques effectuées afin de justifier les décisions
- Cohérence des choix pour le territoire
- Éviter le « copié-collé »
- Respect des processus d'adoption des outils de mise en œuvre

CONCLUSION

- Le PRMHH est un outil de planification
- Les principaux recours judiciaires seront liés à la mise en œuvre du PRMHH via les règlements d'urbanisme locaux
- Il existe des moyens pour les MRC de diminuer les risques de poursuite (communication, respect des procédures légales, approche adaptée aux réalités territoriales, obtenir des avis techniques et légaux, etc.)
- Une MRC ne peut toutefois jamais complètement exclure la possibilité d'être poursuivie : le droit d'ester en justice est un droit fondamental.

CAIN
LAMARRE