Sommaire des outils de prise en compte des milieux naturels par les organisations municipales

Mai 2015

CRECQ
Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec

Équipe de travail

Rédaction
Andréanne Blais, chargée de projet, biologiste
Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec

Révision
Isabelle Bonsant, directrice générale
Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec

Graphisme
Andréanne Blais, chargée de projet, biologiste
Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec

Remerciements

Nous remercions infiniment Mme Hélène Doyon, urbaniste, qui a su offrir une excellente formation sur la mise en œuvre des plans de conservation dans les municipalités. Ses explications et ses exemples ont permis d'enrichir ce document et de susciter un vif intérêt au sujet.

Nous remercions aussi M. Dominic Thibault de la Ville de Trois-Rivières. Pionnier dans le domaine de la conservation municipale, M. Thibault a, depuis les cinq dernières années, su informer et transmettre ses connaissances et sa passion à l'ensemble de ses collègues du Québec.

Ce projet a pu être réalisé grâce au soutien financier de

CRÉ CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DU CENTRE-DU-QUÉBEC

CRRNT Centre-du-Québec

Référence à citer

Blais A. 2015. Sommaire des outils de prise en compte des milieux naturels par les organisations municipales. Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec.

Table des matières

1. Introduction....5
   1.1. Les étapes clefs de la conservation....6
      a) Quel est l'objectif recherché ?....6
      b) Quels milieux naturels considérer ?....7
      c) Quel est le territoire d'intervention ?....7
      d) Quelles sont les possibilités existantes?....8
      e) Quels sont nos effectifs?....8
      f) Qui sera impliqué?....8
      g) Quel sera le rythme de la démarche?....8
2. Sommaire des principales lois....9
   2.1. Sommaire de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*....9
   2.2. Sommaire de la Loi sur les compétences municipales....10
3. Outils de planification....11
   3.1. Schéma d'aménagement et de développement....11
   3.2. Plan d'urbanisme....12
   3.3. Politiques....**Erreur ! Signet non défini.**
4. Outils de contrôle....13
   4.1. Les outils de contrôle à caractère normatif....13
   4.2. Les outils de contrôle à caractère discrétionnaire....14
5. Outils de communication....15
6. Exemples de mise en application en conservation....16
7. Conclusion....21

Bibliographie....22

Liste des tableaux

Tableau 1 Exemples d'objectifs municipaux en lien avec la conservation des milieux naturels....6
Tableau 2 Rôles principaux des paliers décisionnels....9

Acronymes

CRECQ	Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LCM	Loi sur les compétences municipales
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MRC	Municipalité régionale de compté
PAE	Plan d'aménagement d'ensemble
PIIA	Plan d'implantation et d'intégration architecturale
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PU	Plan d'urbaniste
PPCMOI	Projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation des immeubles
PPU	Programme particulier d'urbanisme
SAD	Schéma d'aménagement et de développement

Mise en garde

Ce document ne remplace en aucun cas la lecture des différentes lois auxquelles il réfère. Il est donc suggéré de vérifier si de nouvelles législations (lois, chartes, règlements) y ont apporté des changements.

Avant-propos

Ce document vient en appui à l'application des *Principes d'élaboration des corridors naturels au Centre-du-Québec* (CRECQ, 2014). Plus spécifiquement, ce rapport vise à fournir un sommaire des principaux outils de planification, de contrôle et de communication dont disposent les municipalités pour prendre en compte la conservation des milieux naturels

La conservation de la biodiversité est devenue une préoccupation importante des municipalités du Québec. À l'image de leurs citoyens, les administrations municipales s'interrogent de plus en plus sur les conséquences de leurs actes par rapport à leur milieu environnant et ont décidé d'agir pour le conserver.

Dominic Thibault, biologiste, coordonnateur en développement durable
Ville de Trois-Rivières

1. Introduction

Le lien entre l'aménagement du territoire et la conservation des habitats est direct et l'impact des décisions d'urbanisme sur la conservation de la biodiversité peut être très important. Depuis les dernières années, plusieurs municipalités ont déployé des efforts et des initiatives afin de prendre en compte la conservation de la biodiversité. Ces dernières ont ainsi disposé d'outils de planification, de mécanismes de contrôle réglementaire et de stratégie de communication pour y parvenir.

Ce document vise à présenter aux municipalités un sommaire de la procédure de mise en œuvre de la conservation des milieux naturels par l'entremise du champ d'action réglementaire des municipalités, notamment la *Loi sur les compétences municipales* (*chapitre C-47.1*) et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*[1] (chapitre A-19.1). Veuillez prendre note que le contenu de ce document représente la compréhension du CRECQ en lien avec ces lois pour la conservation des milieux naturels. Avant d'entreprendre toute démarche, nous vous référons au procureur de la municipalité ou à un avocat pour valider les possibilités et évaluer les meilleures options selon le contexte d'intervention. De plus, si vous désirez approfondir vos connaissances sur le sujet, nous vous référons aux documents cités dans la bibliographie.

Il faut prendre note que le terme conservation dans ce document ne signifie pas uniquement une protection intégrale. Il prend en compte une variété d'options permettant d'atteindre les objectifs poursuivis en tenant compte de la valeur écologique des milieux naturels, d'usages actuels et potentiels et de la tenure de la propriété. Ainsi, le terme conservation inclut la protection, la mise en valeur ou l'utilisation durable du territoire et la restauration.

[1] Le 8 décembre 2011, un projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme a été déposé mais il n'a jamais été adopté.

1.1. Les étapes clefs de la conservation

Avant d'entreprendre une démarche de conservation de la biodiversité, nous suggérons aux municipalités de définir dès le départ les raisons justifiant cette intention et d'identifier les grandes finalités recherchées. Les étapes suivantes présentent les grands questionnements à avoir en amont de la démarche.

a) Quel est l'objectif recherché ?

En identifiant clairement l'objectif que l'organisation municipale recherche, elle sera à même de rendre le travail de planification et de contrôle tangible. Voici quelques objectifs pouvant être poursuivis (tableau 1).

Tableau 1 Exemples d'objectifs municipaux en lien avec la conservation des milieux naturels

Objectifs	Exemples	Remarques
Faciliter la démarche d'autorisation des C.A.	Plan de gestion des cours d'eau et des milieux humides de la Ville de Saint-Jérôme	Cet objectif n'a pas encore été encadré dans une directive ministérielle.
Prise en compte de milieux sensibles dans le développement	Plan d'aménagement durable du parc industriel régional de la Ville de Sherbrooke	Il peut être demandé de réaliser une planification d'ensemble dans le cadre d'une demande d'autorisation
Sensibilisation des promoteurs et des citoyens	Guide pour le citoyen de Granby propriétaire d'un milieu naturel	N'engage aucun outil de contrôle ou de planification.
Obligation de réaliser un plan de conservation	PMAD de Montréal Orien.3 - 3.1.4 Adoption d'un plan de conservation des milieux humides	À l'exception du PMAD de Montréal, il n'existe aucune obligation en ce sens.
Image verte de la ville et qualité de vie des citoyens	Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels de la Ville de Longueuil	Une politique est un outil de planification. Elle n'implique pas nécessaire des mesures de contrôle.
Assurer une meilleure planification du développement de son territoire	Plan stratégique de protection et de mise en valeur des milieux naturels 2013-2017 du Canton de Gore	Vise à planifier les actions pour l'acquisition de connaissance
Valider l'importance des milieux naturels	La Ville de Longueuil a arrêté tous nouveaux développements dans les milieux naturels afin de réactualiser son plan de conservation	Pour implanter un tel gel, il est important d'utiliser des outils de contrôle pour en assurer son arrêt réel.
Problématique environnementale réelle (ex. inondation, préservation des réserves d'eau potable, îlots de chaleur, etc.)	Règlement de l'agglomération sur la protection des prises d'eau, R.A.V.Q. 266 de la Ville de Québec.	Les municipalités locales ont compétences en matière d'environnement, de salubrité et de sécurité.
Développement durable	Plan directeur de développement durable de la Côte Terrebonne (PDDDCT)	Facile l'intégration de la conservation dans la gestion globale de l'aménagement du territoire.
Prise en compte de la biodiversité dans l'émission des certificats d'autorisation municipales	Stratégie d'intégration des milieux naturels au développement urbain de la Ville de Trois-Rivières	L'utilisation d'outil de contrôle est l'aboutissement des outils de planification.
Volonté de conserver des milieux naturels	Réserve naturelle du Boisé de la Marconi de la Ville de Drummondville	La réserve naturelle est souvent utilisée comme outil de conservation.
Intégrer la biodiversité dans l'urbanisme	Règlement sur les usages conditionnels (art. 4.2.3) de la Ville de Sutton	L'organisme Vivre en Ville accompagne les municipalités en ce sens.
Donner suite aux pressions citoyennes	Consultation sur le Plan de conservation des milieux humides de Saint-Bruno-de-Montarville	La consultation des citoyens est favorisée afin de véhiculer une vision claire en amont du processus.

Source : Boucher et Fontaine (2010), Doyon (2015), UMQ (2015) et communication personnelle (2015)

b) Quels milieux naturels considérer ?

Les milieux naturels à conserver sont nombreux. Avec le développement accéléré qu'a connu le sud du Québec depuis les trente dernières années, plusieurs ont été détruits et ceux qui restent méritent toute notre attention. Cependant, en fonction des objectifs poursuivis, il faudra identifier les milieux naturels considérés (milieux humides, habitats d'espèces en situation précaire, milieux forestiers, les corridors naturels, réseau hydrique, habitats fauniques, etc.). Un canevas de travail permettant de réaliser un plan directeur de conservation des milieux humides est proposé par le MDDELCC. Le *Guide d'élaboration d'un plan de conservation des milieux humides* (Joly, 1998) propose d'identifier, de caractériser et de prioriser les milieux humides d'intérêt pour la conservation. Cette méthode très pragmatique est simple et relativement efficace, de telle façon que plusieurs municipalités et organismes du Québec s'en sont prévalus. Pour les autres milieux naturels, l'Observatoire global du Saint-Laurent a développé une interface web rendant accessibles les données du Répertoire des plans de conservation des basses terres du Saint-Laurent, réalisé dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent (PASL 2011-2026). Il regroupe des informations sur une centaine de plans de conservation produits entre 2000 et 2013 par 43 organismes. Il est possible de consulter la plate-forme en ligne : http://ogsl.ca/references/. Pour les corridors naturels, nous vous référons au guide des *Principes d'élaboration des corridors naturels du Centre-du-Québec* (CRECQ, 2014).

c) Quel est le territoire d'intervention ?

Malgré que la conservation des milieux naturels soit souhaitable à grande échelle, la portée des outils municipaux est restreinte aux limites des MRC ou des municipalités. Il faut alors se questionner sur les limites territoriales où la municipalité veut appliquer ses outils. Désirez-vous appliquer les outils sur l'ensemble du territoire municipal, dans le parc industriel, au niveau du périmètre d'urbanisation, dans la zone agricole, etc.? Cela dépendra de votre objectif.

Nous croyons toutefois que la concertation entre les municipalités et les MRC voisines dans l'arrimage de leurs outils est possible et souhaitable dans un contexte de conservation des milieux naturels. Par exemple, en Montérégie, la Ville de Brossard et la Ville de La Prairie aménagent un parc régional autour de la rivière Saint-Jacques, qui coule à l'intérieur de leurs périmètres d'urbanisation. Le parc régional est constitué par la création de différents parcs urbains, à la suite d'acquisitions de terrains jouxtant des zones résidentielles ou en utilisant des terrains appartenant à des institutions et à des organismes gouvernementaux.

d) Quelles sont les possibilités existantes?

Il existe plusieurs autres possibilités législatives et juridiques applicables selon vos objectifs. Il est essentiel d'en évaluer la pertinence et l'opportunité dès le début du projet afin d'éviter les dédoublements et régir selon le niveau de compétence. Par exemple, si vous désirez protéger les espèces en situation précaire de votre territoire, la loi sur les espèces menacées ou vulnérables et vulnérables (chapitre E-12.01) apporte une forme de protection à ces espèces. Plus spécifiquement pour les corridors naturels, les habitats fauniques de plusieurs espèces sont aussi régis par certaines dispositions législatives. À cet effet, nous vous invitons à consulter la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (chapitre C-61.1).

e) Quels sont nos effectifs?

Afin de ne pas voir avorter vos efforts de conservation, il est essentiel d'évaluer les effectifs financiers et techniques disponibles. Nous vous conseillons d'amorcer une démarche réaliste répondant à votre objectif.

f) Qui sera impliqué?

Selon l'objectif recherché, la mise en œuvre d'une démarche de conservation doit transcender l'ensemble de l'appareil municipal, mais aussi la collectivité. Il est essentiel dès le départ, de préciser la participation souhaitée des acteurs. Ces derniers peuvent collaborer à différentes étapes ou dans l'ensemble de la démarche. Par exemple, les organismes environnementaux possèdent de nombreuses connaissances du territoire et peuvent soutenir l'identification des milieux naturels à conserver. Les organismes de conservation peuvent aussi être très utiles lors de l'acquisition de terrains d'importance écologique. De plus, il faut se demander à quelle étape les propriétaires fonciers ou les promoteurs seront interpellés.

g) Quel sera le rythme de la démarche?

Selon l'objectif et les effectifs, la municipalité pourra orienter l'échéancier et l'importance de la démarche. L'appareil municipal souhaite-t-il une approche pas-à-pas ou un approche globale d'intervention? Souhaite-t-il protéger rapidement un milieu sensible dans le cadre d'un mandat électoral? Le rythme de la démarche aura une influence sur les outils sélectionnés.

2. Sommaire des principales lois

Le champ d'action réglementaire des municipalités se décline notamment par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chapitre A-19.1) (LAU) et la *Loi sur les compétences* municipales (chapitre C-47.1) (LCM).

2.1. Sommaire de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

La LAU instaure le cadre général du régime juridique applicable à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme au Québec. Elle établit le partage des responsabilités entre les niveaux de gouvernement (tableau 2). Elle donne la responsabilité aux organismes compétents, notamment aux municipalités régionales de comté, d'assurer une planification territoriale régionale ainsi qu'une gestion optimale des ressources sur leur territoire. Par le biais de la concordance, elle permet de rendre obligatoire l'adoption et la conformité d'outils de planification et de contrôle (Doyon, 2015).

Tableau 2 Rôles principaux des paliers décisionnels

Intervenants	Rôles principaux	Remarques
Gouvernement	- Adopte la législation - Énonce des orientations gouvernementales qui circonscrivent les grands enjeux auxquels l'appareil municipal devra répondre. - Intervient par l'avis de conformité du Ministre (MAMOT)	- MAMOT (décision) - Autres ministères (aviseur) - Renouvellement des orientations en cours (mise en œuvre devrait se faire graduellement dès qu'elles seront prêtes)
Communauté métropolitaine	- Assure une cohérence dans la planification et la gestion du développement des régions métropolitaines (CM de Montréal (2001) et CM de Québec (2002)) par l'adoption d'une vision stratégique concertée du développement culturel, économique, environnemental et social de son territoire et l'adoption d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement.	- Toutes les municipalités locales qui font de la CM ainsi que les MRC partiellement ou entièrement comprises dans la CM sont consultées - Fixe certaines obligations visant les schémas d'aménagement et de développement des MRC totalement ou partiellement comprises dans son territoire
Municipalité régionale de comté (MRC)	- Assure une cohérence dans la planification et la gestion de son territoire par l'adoption d'une vision stratégique concertée du développement culturel, économique, environnemental et social et l'adoption d'un schéma d'aménagement et de développement (SAD).	- Autres compétences (cours d'eau, matière résiduelles, couverture de risques incendie, parcs régionaux, etc.) - Peut exercer un contrôle relatif aux objets du règlement de zonage ou du règlement de lotissement par l'adoption de règlements de contrôle intérimaire
Municipalité	- Élabore un plan et des règlements d'urbanisme précisant les orientations, les objectifs, les usages permis, la forme des terrains, etc. - Élabore des politiques municipales pour guider les priorités, les actions, assurer la mise en œuvre, etc.	- Autres compétences (environnement, sécurité, transport, culture, loisirs, voierie, etc.)

Source : Doyon (2015) et communication personnelle (2015)

Mise en œuvre en conservation

Il est important de retrouver dans le SAD l'expression de l'enjeu de la conservation de la biodiversité (orientations et objectifs), puisque les autres outils d'urbanismes utilisés par la municipalité y référeront constamment, ne pouvant y déroger (Thibault, 2013). Pour être un élément de concordance obligatoire entre le schéma et le plan et les règlements d'urbanisme, les objectifs de conservation devront être clairement libellés et démontrés dans le document de planification de la MRC. Par ailleurs, une municipalité peut exprimer des enjeux plus spécifiques ou des exigences plus strictes, sans toutefois compromettre la règle de conformité (lien logique entre les paliers décisionnels).

2.2. Sommaire de la Loi sur les compétences municipales

La LCM, sans agir directement sur l'aménagement du territoire, accorde aux municipalités locales et aux MRC des pouvoirs en des termes généraux afin de leur permettre d'agir pleinement dans leurs domaines de compétence. Elle regroupe les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* et du *Code municipal du Québec* qui traitent des compétences des municipalités telles la voirie, la sécurité, l'environnement ainsi que la gestion des cours d'eau.

Ainsi, le pouvoir de règlement ou de soutient (aide technique, financière, etc.) en matière d'environnement est notamment accordé aux municipalités (Blondin-Provost, 2014 et communication personnelle, 2015), ce qui couvre notamment la protection de l'environnement, l'assainissement de l'atmosphère et des eaux, l'alimentation en eau et la gestion des matières résiduelles incluant celle des matières recyclables (Thibault, 2013).

En plus de conférer ces pouvoirs aux municipalités, la LCM octroie aux Municipalités régionales de comté (MRC) des compétences exclusives en matière de cours d'eau, de lacs et de parcs régionaux. Une MRC peut ainsi créer un parc régional qu'elle soit propriétaire ou non des terrains de ce parc. Il faut cependant que la MRC devienne propriétaire ou qu'elle conclue des ententes lui permettant d'y exploiter le parc avec le ou les propriétaires fonciers ou l'autorité gouvernementale responsable de ce territoire dans le cas des terres publiques. (Girard, 2014) Par exemple : Parc des Grandes Coulées dans la MRC de l'Érable, Par régional de la rivière Saint-Jacques à La Prairie, Parc régional St-Bernard à Lacolle, Parc Les Salines à Saint-Hyacinthe, etc.

De plus, cette loi permet à une municipalité de confier l'exploitation et la gestion des parcs municipaux à une tierce personne et de constituer des organismes voués à la protection de l'environnement (Girard, 2014).

3. Outils de planification

Les outils de planification sont des règlements d'intention lesquels incluent, notamment, les orientations d'aménagement, les éléments d'intérêt, les zones de contrainte, les grandes affectations et la densité. Pour ce document, nous exclurons les outils relatifs au plan métropolitain d'aménagement, car aucune communauté métropolitaine n'existe au Centre-du-Québec.

3.1. Schéma d'aménagement et de développement

Le SAD est le document qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une MRC. Il détermine les grandes orientations d'aménagement du territoire et les grandes affectations. Il est accompagné d'un document complémentaire (MAMROT, 1995). Ce dernier intègre des paramètres réglementaires qui feront ensuite office de normes minimales à intégrer au plan d'urbanisme.

3.1.1. Document complémentaire du SAD

Le contenu du document complémentaire peut prévoir des règles ou des critères devant être respectés par les règlements d'urbanisme des municipalités (p. ex., normes applicables aux zones inondables, normes en matière de plantation et d'abattage d'arbres) (Boucher et Fontaine, 2010).

Mise en œuvre en conservation

Les orientations du SAD sont l'occasion d'énoncer des lignes directrices visant à protéger des milieux riches en biodiversité. La détermination des grandes affectations du territoire indique de quelles façons la MRC prévoit l'utilisation des différentes parties de son territoire. Celles qui méritent d'être préservées du développement, comme les corridors naturels, peuvent ainsi recevoir une affectation distincte, comme une affectation de conservation. (Boucher et Fontaine, 2010)

Par exemple, dans le SAD de la MRC Robert-Cliche, il est indiqué dans les orientations : protéger les habitats fauniques, les milieux humides et autres présentant une valeur écologique par l'élimination des contraintes liées aux activités humaines à proximité.

3.2. Plan d'urbanisme

Le plan d'urbanisme est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité tout en présentant une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire (MAMROT, 1995).

3.2.1. Programme particulier d'urbanisme (PPU)

Ce programme représente une planification détaillée d'une partie du territoire de la municipalité (ex. centre-ville, résidentiel, industriel, etc.). Il permet de préciser les orientations d'aménagement énoncées dans le plan d'urbanisme.

Mise en œuvre en conservation

Le plan d'urbanisme permet d'exprimer les intentions de la municipalité en faveur de la protection de la biodiversité. Ces énoncés d'intention serviront de base à l'élaboration des différents règlements d'urbanisme et aux autres moyens d'intervention sur le territoire. (Boucher et Fontaine, 2010)

L'étude des principes développés par la jurisprudence nous permet d'avancer qu'il est possible de protéger des milieux naturels sans nécessairement passer par un zonage de « conservation ». Il s'agit plutôt, à partir des dispositions pertinentes de la L.A.U., d'imposer des restrictions à la gamme des usages anthropiques pouvant se dérouler sur un immeuble de façon à favoriser le maintien de l'intégrité des milieux naturels qui s'y trouvent. (Girard, 2014)

3.3. Stratégies et politiques

Pour concrétiser leur engagement, les municipalités peuvent se doter de stratégie ou de politiques en matière d'environnement, de développement durable ou, plus précisément, de protection de la biodiversité. Il s'agit d'une occasion d'énoncer clairement les préoccupations locales pour ces enjeux et de se doter d'un plan d'action. (Boucher et Fontaine, 2010)

4. Outils de contrôle

Les outils de contrôle sont des règlements qui traduisent les outils de planification afin d'assurer leur mise en œuvre et prévoient des règles d'implantation, d'usage, de construction ou aménagement complémentaires. Il existe des outils de contrôle à caractère normatif prescrivant des règles strictes (zonage, lotissement, construction, permis et certificats) et des outils à caractère discrétionnaire qui permettent d'autoriser des projets en fonction du respect de certains critères (règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, règlement sur les usages conditionnels, règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI), dérogation mineur, etc.). Tous les outils de contrôle sont opposables aux citoyens.

Mise en œuvre en conservation

En conservation, il importe de connaître certaines balises imposées par la jurisprudence et les autres lois (ex. Loi sur la protection du territoire agricole). qui peuvent invalider un règlement municipal, notamment en lien avec le droit de propriété (Doyon, 2015). À ce sujet, nous vous invitons à consulter votre avocat.

Après Jean-François Girard, les études de la jurisprudence démontrent que les municipalités du Québec disposent d'outils légaux adéquats pour protéger l'intégrité des milieux naturels (humides ou boisés) qui se trouvent sur leur territoire sans se placer en situation d'expropriation déguisée (Girard, 2014).

4.1. Les outils de contrôle à caractère normatif

Ces outils peuvent s'appliquer pour la conservation de la biodiversité. Cependant, ils doivent être utilisés sans jugement, car seul le fonctionnaire responsable de la délivrance des permis et des certificats intervient dans l'application des règlements normatifs. On ne peut exiger des éléments complémentaires ou cas par cas. Les outils sont : le règlement de zonage, de lotissement, de construction, sur les permis et certificats, sur les conditions de délivrance des permis de construction et la contribution pour fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels.

Mise en œuvre en conservation

Le zonage est important, car il peut avoir un impact sur le contrôle des usages, la densité d'occupation du sol, déplacement d'humus, plantation d'arbres, etc. Le lotissement est intéressant en conservation, car il peut réglementer selon la topographie, la nature du sol, les rives, les espaces verts, le drainage du sol, etc

4.2. Les outils de contrôle à caractère discrétionnaire

Dans les cas où un conseil souhaite assujettir la délivrance du permis à certaines conditions, celui-ci devra utiliser un outil à caractère discrétionnaire (avec constitution d'un comité consultatif d'urbanisme). Les règlements applicables pour la conservation sont :

- plans d'aménagement d'ensemble (PAE) : outil intéressant en conservation, car il s'applique à une zone et non seulement à une propriété. Cependant, s'applique seulement lors de la modification d'un zonage.

- plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) : outil intéressant en conservation afin de favoriser les techniques durables sur un immeuble (réduction des îlots de chaleur, gestion des eaux de ruissellement, urbanisme écologique, etc.). Cependant, il s'agit d'une approche ponctuelle.
- usages conditionnels : outil utile en conservation afin d'évaluer la compatibilité d'un usage dans un secteur sensible au niveau environnemental, à partir de critères définis en ce sens au règlement.
- projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation des immeubles (PPCMOI) : s'apparente aux usages conditionnels, mais permet le lever d'une interdiction au zonage sous réserve d'une étude d'impact ou d'une démonstration par le requérant.

Mise en œuvre en conservation

Lorsqu'un conseil décide d'entreprendre une démarche de conservation, il pourrait s'avérer utile de mettre en place des mesures qui permettront de s'assurer que les démarches en cours ne seront pas mises en péril par le dépôt de demande de permis et de certificat par un promoteur ou un citoyen (Doyon, 2015). Il est possible de faire un tel gel par le contrôle intérimaire. Le contrôle intérimaire est une mesure temporaire pour le contrôle du développement du territoire par résolution ou règlement. Il s'applique à toute MRC ou municipalité qui a commencé le processus de modification ou de révision du SAD ou PU.

5. Outils de communication

L'administration municipale peut promouvoir l'importance de la biodiversité des milieux urbanisés et sensibiliser la collectivité à son rôle. À différentes échelles, des actions permettent d'informer et de conscientiser le public. (Boucher et Fontaine, 2010)

D'une part, les municipalités peuvent jouer un rôle d'accompagnement des promoteurs. L'expertise des professionnels peut ainsi être mise à contribution pour bonifier les projets en apportant, par exemple, des pistes de solutions innovatrices qui valoriseront la biodiversité. (Boucher et Fontaine, 2010)

De plus, la municipalité peut sensibiliser ses résidents à la fragilité des écosystèmes. La promotion de la biodiversité peut aussi prendre la forme de diffusion d'information par un portail Internet, une cartographie interactive, des circuits d'interprétation ou des activités éducatives. Des activités d'éradication des plantes envahissantes, des activités de plantation et des programmes visant à offrir des végétaux à la population sont d'autres moyens. (Boucher et Fontaine, 2010)

6. Exemples de mise en application en conservation

Les exemples qui vont suivre démontrent l'implication réelle des municipalités pour la conservation de la biodiversité. Ils ont été sélectionnés selon nos connaissances. Pour de plus amples exemples, il est possible de consulter le site internet du MAMOT : http://municipalitedurable.gouv.qc.ca/.

Exemple tiré du PMAD de la Communauté métropolitaine de Québec

La stratégie 8 du PMAD encadre la mise en place d'une trame verte et bleue métropolitaine de manière à miser sur la qualité des espaces patrimoniaux, naturels et récréotouristiques. Quatre autres stratégies du PMAD s'inscrivent également en appui à une trame verte et bleue métropolitaine (fleuve Saint-Laurent, paysages, activités agricoles et ressources naturelles).

Par exemple, dans le cas d'un espace boisé viable et de qualité de 5 hectares (ha) situé en bordure d'une route collectrice, un promoteur veut faire la conversion du boisé à des fins résidentielles. La conversation exigée selon la stratégie 8 du PMAD est un minimum de 25%. Les figures illustrent la conversion possible d'un espace boisé, en lotissement traditionnel ou sous forme de projet intégré (développement d'ensemble) où il est possible d'augmenter la densité tout en conservant un maximum d'espaces naturels.

Lien internet : http://www.cmquebec.qc.ca/amenagement-territoire/trame-verte-bleue

Exemple tiré du SAD de la MRC de Memphrémagog

La MRC de Memphrémagog (2010) exige que le territoire situé près du mont Orford soit soumis à un règlement sur les PIIA qui vise entre autres à «minimiser l'empreinte au sol du développement immobilier en regroupant les bâtiments en cellules ou en grappes résidentielles et en limitant, par le fait même, la construction de rues et de voies d'accès » et à «protéger les milieux naturels à haute valeur écologique, faunique et paysagère, en leur attribuant une vocation de conservation ». Ainsi, au moins 30 % du territoire doit être préservé à des fins de conservation, ce ratio augmentant à 50 % au sein d'un paysage naturel d'intérêt supérieur. D'autres critères existent pour limiter l'érosion des sols et conserver le couvert forestier. (Bouchet et Fontaine, 2010).

.

Le PIIA doit être accompagné d'une caractérisation environnementale qui identifie les principales composantes écologiques et paysagères du site, en plus de cibler les éléments naturels qui devraient être préservés. Ceux-ci devront être notamment sélectionnés en fonction de deux amphibiens : la grenouille des marais et la salamandre de ruisseau.

Exemple tiré du SAD de la MRC Les Laurentides

L'affectation corridor faunique vise à conserver, dans une approche de développement durable, un corridor de déplacement pour la faune d'une largeur approximative de 200 mètres et plus et reliant entre eux les différents territoires publics du secteur. Cette affectation corridor faunique vise à réduire le plus possible les contraintes au déplacement de la faune. Elle limite les usages autorisés et n'y permet qu'une densité résidentielle très faible. Elle priorise la protection maximale des peuplements forestiers d'intérêt faunique, et encourage l'entretien des peuplements dans le but de favoriser leur régénération et de conserver tout leur potentiel d'abri ou de nourriture pour la faune.

Exemple tiré du PU de la Ville de Boucherville

La Ville de Boucherville a adopté un Plan de protection des milieux naturels, qui vise à protéger des portions de territoire soumises à de fortes pressions de développement. La présence de la rainette faux-grillon de l'Ouest, une espèce vulnérable, a fortement influencé le positionnement des zones protégées. Différentes infrastructures vertes, notamment des ouvrages de gestion écologique des eaux de pluie, ont été reliées à ces milieux par des corridors verts multifonctionnels (Bouchet et Fontaine, 2010).

Exemple tiré du PU de la Municipalité de Chelsea

Le plan d'urbanisme de la Municipalité de Chelsea a comme grande orientation de «permettre le développement tout en assurant la protection de l'environnement, et ce, pour les générations présentes et futures ». Dans les principes de mise en œuvre, la Municipalité indique vouloir «introduire un principe de précaution en ce qui concerne les interventions touchant l'environnement » et «protéger, restaurer et mettre en valeur les milieux naturels». Pour concrétiser ses engagements, elle souhaite «viser la conservation des habitats naturels dans tous les projets », «favoriser la préservation des milieux fauniques en limitant le morcellement des habitats » et déterminer les milieux naturels sensibles. Aussi, son règlement de zonage encadre notamment l'aménagement à proximité des milieux humides (Bouchet et Lafontaine, 2010).

Exemple tiré du PPU de la Ville de Gatineau

La Ville de Gatineau (2009) a produit un PPU pour son centre-ville, lequel a entre autres comme principe d'«utiliser les composantes naturelles et les espaces verts et bleus comme éléments structurants de la trame urbaine». Le centre-ville, dont une partie occupe une île bordée par la rivière des Outaouais et le ruisseau de la Brasserie, est localisé dans le secteur Hull. La Ville veut profiter de l'omniprésence de l'eau et des parcs riverains pour se doter d'une armature qui servira à structurer les projets de verdissement du centre-ville (figure 95). Ainsi, différents corridors verts relieront les points d'intérêt du centre-ville, comme les équipements publics et institutionnels. Finalement, elle veut planter davantage d'arbres sur ses terrains, en plus d'inciter les propriétaires fonciers à verdir les leurs, notamment les stationnements et les terrains vagues (Boucher et Fontaine, 2010).

Exemple tiré d'un règlement de zonage de la Ville de Val-David

Le Règlement de zonage du Village de Val-David (2008), dans les Laurentides, contient des dispositions pour protéger les massifs montagneux où poussent des espèces particulières ou vulnérables. Sauf dans le cas d'aménagements fauniques et de coupes d'assainissement, «l'abattage d'arbres, dans des secteurs situés à une altitude supérieure à 400 m et dans les secteurs présentant des pentes supérieures à 50 %, est prohibé». En plus de protéger la biodiversité, la préservation du couvert arborescent en montagne contribue à la qualité des paysages (Boucher et Fontaine, 2010).

Exemple tiré d'un règlement de zonage de la Municipalité de Chelsea

Le Règlement de zonage de la Municipalité de Chelsea (2005), en Outaouais, contient une section dédiée aux milieux humides de son territoire. Ainsi, pour en protéger la biodiversité et maintenir son rôle de filtre naturel pour le réseau hydrique, le règlement interdit toute construction, toute installation ou tout aménagement dans un milieu humide. L'abattage d'arbres est défendu et aucune végétation n'y peut être enlevée, à l'exception de certaines plantes envahissantes, comme le nerprun cathartique ou la salicaire pourpre (figure 99). Un espace tampon de 30 m en bordure du milieu humide doit également être laissé libre et est soumis à des restrictions (Bouchet et Fontaine, 2010).

Exemple tiré d'un règlement de zonage de la Ville de Sutton

Le Règlement de zonage de Sutton (2010) contient des dispositions particulières pour des «projets intégrés d'habitation », lesquels doivent comprendre au moins deux bâtiments résidentiels regroupés sur un même terrain et doivent partager certains équipements comme les espaces de circulation, de stationnement ou des équipements récréatifs. Pour ces projets inspirés des principes du Growing Greener, une proportion de 60 % de la superficie totale doit être conservée à l'état naturel. De plus, la configuration des lots et le tracé des voies doivent respecter les composantes naturelles du site. Finalement, «le projet encourage le maintien et la mise en valeur des ressources forestières, des habitats naturels et des zones sensibles, par la cession pour fin de parcs ou l'établissement de servitudes de conservation ». Ce type de disposition a rendu possible la réalisation d'un projet de lotissement favorisant la conservation (Boucher et Fontaine, 2010).

Exemple tiré d'un PAE de la Ville de Trois-Rivières

La Ville de Trois-Rivières (2010a) a adopté un règlement sur les PAE pour les zones à dominance «protection » et «protection en milieu agroforestier», telles qu'elles sont définies dans son règlement de zonage. L'objectif des PAE doit être d'intégrer des activités compatibles avec des milieux fragiles comme les tourbières, les marais et les marécages. Il est en effet spécifié dans le Règlement que ces milieux abritent une biodiversité particulière et qu'ils sont de valeur écologique considérable. Les PAE présentés à la Ville doivent être accompagnés d'une étude hydro - géologique qualifiant les eaux de surface et souterraines, d'une étude forestière et d'une «étude de caractérisation du milieu naturel, floristique et faunique incluant une délimitation des milieux humides et des impacts potentiels sur les espèces menacées et vulnérables » (Boucher et Fontaine, 2010).

Exemple tiré d'un contrôle intérimaire de la Ville de Gatineau

La Ville de Gatineau a adopté en 2011 le Règlement de contrôle intérimaire (RCI) prohibant toute construction sur des terrains comportant un milieu humide sans une caractérisation préalable de la part d'un expert et d'une compensation de terrain (règlement numéro 511-6-2011). (Girard, 2014)

Exemple tiré d'un contrôle intérimaire de la Communauté métropolitaine de Québec

La CMQ a développé un règlement novateur appliqué à l'échelle d'un bassin versant. Le RCI 2010-41 vise à limiter les interventions humaines dans les bassins versants des prises d'eau de la Ville de Québec installées dans la rivière Saint-Charles et la rivière Montmorency. Il vise six composantes environnementales :

- Maintien du patron d'écoulement de la qualité naturelle des eaux
- Restriction de certains usages et de certaines implantations
- Maintien du couvert forestier
- Gestion des eaux de ruissellement
- Protection des secteurs de forte pente
- Contrôle de l'érosion

Exemple tiré de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu

Dans la mise en œuvre de son Plan de conservation des milieux naturels, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu entend protéger plusieurs terrains qu'elle a répertoriés. Pour ces terrains, toute construction, amélioration ou addition sur les immeubles concernés, et les remblais et déblais dans les zones humides, sont prohibés. Pour les terrains dont elle souhaite devenir propriétaire, la Ville a déposé des avis de réserve visant les propriétaires des terrains. Afin d'acquérir les terrains visés, la Ville a mis en place un fonds vert. Celui-ci est alimenté par un règlement d'emprunt de 30 millions de dollars qu'elle finance notamment en utilisant la forme financière de la contribution aux fins de parc, une redevance au développement prévue dans des ententes avec des promoteurs et une majoration des taxes foncières équivalant à 0,01 $/100,00 $ d'évaluation (Boucher et Fontaine, 2010).

7. Conclusion

Les municipalités agiront de plus en plus afin de protéger les milieux naturels sensibles et le législateur reconnaît le rôle de ce palier administratif à cet effet. (APCHQ, 2013)

Plusieurs autres outils de conservation volontaire sont disponibles pour les organismes municipaux et les propriétaires. Il est avantageux de considérer ces approches dans le cadre d'un plan de conservation. En voici une liste : déclaration d'intention, entente de gestion, contrat de louage, convention entre propriétaires, servitude de conservation, statut d'aires protégées, vente, donation, etc. Pour de plus amples informations, nous vous invitons à contacter le *Réseau des milieux naturels protégés du Québec* ou un organisme de conservation ou environnemental de votre région (ex. Corridor appalachien, Nature-Action, Conseil régional de l'environnement, Organisme de bassin versant, etc.)

La contribution des municipalités en conservation est essentielle et plusieurs outils sont disponibles pour encadrer leurs démarches. Il faut toutefois reconnaître les limites et les rôles des municipalités. Il peut s'avérer parfois difficile de mettre en œuvre l'ensemble d'un plan de conservation. Chacune des options doit être évaluée en fonction du contexte particulier, de l'objectif recherché et des avis d'experts.

Bibliographie

APCHQ, 2013. *L'encadrement réglementaire des projets de développement résidentiel au Québec, Document d'orientation, Régimes municipaux de protection des milieux naturels sensibles*, 40 p.

Blais A., 2012. *Plan de gestion des milieux naturels du Centre-du-Québec*, Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec, 85 p.

Blondin-Provost J-M., 2014, *L'aménagement durable du territoire : la conservation des milieux naturels à l'agenda politique des municipalités québécoises*. Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement et développement durable en vue de l'obtention du grade de maîtrise en environnement, Université de Sherbrooke. 156 p.

Boucher, I.et N. Fontaine, 2010. *La biodiversité et l'urbanisation, Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, coll. «Planification territoriale et développement durable», 178 p.

Communication personnelle, 2015. Communication avec Chantal Duford, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec (CRECQ), 2014. *Principes d'élaboration des corridors naturels au Centre-du-Québec*. 100 pages

Doyon H., 2015. *La mise en œuvre des plans de conservation des milieux naturels par la municipalité*, dans le cadre d'une formation offerte par l'Association des biologistes du Québec. (formation)

Girard J-F. 2014. *Les outils juridiques pour la protection et la mise ne valeur de territoires sur l'île de Montréal. Les exemples concluants de protection de territoires biologiquement significatifs en milieu urbain. Rapport de recherche juridique*. Conférence régional des élus de Montréal. 179 p.

Joly, M., S. Primeau, M. Sager et A. Bazoge, *Guide d'élaboration d'un plan de conservation des milieux humides, Première édition*, Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction du patrimoine écologique et des parcs, 2008, ISBN 978-2-550-53636-9, 68 p.

Lebel, A., 2015. *Analyse et synthèse des plans de conservation des habitats des basses-terres du Saint-Laurent*. Rapport préparé par le Bureau d'écologie appliquée pour le Service canadien de la faune, Environnement Canada, Québec. 55 p.et annexes.

Thibault D., 2013. *La biodiversité, Sa conservation dans les municipalités*, Vecteur environnement, pages 14 à 16

MAMROT, 1995. *Les orientations gouvernementales*. ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire du Québec, En ligne : http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/orientations-gouvernementales/presentation/