

RAPPORT DE RECHERCHE

du Centre québécois du
droit de l'environnement

PROTECTION DE LA RAINETTE FAUX-GRILLON

POUVOIRS ET
LEVIERS JURIDIQUES
DES MUNICIPALITÉS

JUIN 2025

Rédaction du rapport

Autrices principales :

Camille Cloutier, avocate au CQDE

Sara Morin-Chartier, avocate au CQDE

Nature-Action Québec

Lauralie Beaulieu

Anisa Ben-Saud

Charles Bergeron

Maryline Charbonneau

Comité consultatif

Caroline Charron, biologiste et conseillère à l'aménagement du territoire

Isabelle Picard, biologiste

Michel Rochefort, professeur en urbanisme

Couverture :

Photo - Patrick R Bourgeois

Centre québécois du droit de l'environnement

5248 Boul. Saint-Laurent

Montréal, QC H2T 1S1

Courriel : info@cqde.org

Site internet : cqde.org



Ce rapport a été écrit dans l'objectif de présenter le cadre juridique de la protection des espèces fauniques au Québec et d'identifier les leviers à la disposition des instances municipales pour mieux protéger la Rainette Faux-Grillon de l'Ouest sur leur territoire. Un avis juridique devrait être obtenu pour toutes questions ou projets spécifiques. Les lois, règlements et politiques abordés dans ce rapport reflètent l'état du droit en mars 2025.

La reproduction d'extraits de ce rapport est permise en le citant ainsi :

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Protection de la rainette faux-grillon - Pouvoirs et leviers juridiques des municipalités*, printemps 2025.

Avant-propos

Ce projet est réalisé en collaboration avec Nature-Action Québec dans le cadre du projet *Évolution de la réglementation pour la protection de la rainette faux-grillon de l'Ouest*. Ce projet s'inscrit dans l'*Initiative québécoise pour la protection et la restauration de l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest en Montérégie et en Outaouais*, pilotée par Nature-Action Québec.



Ce projet est rendu possible grâce à l'appui financier du gouvernement du Canada agissant par l'entremise du ministère fédéral de l'Environnement et du Changement climatique, responsable du programme intitulé « Fonds canadien pour la nature », dans le cadre de l'*Initiative québécoise pour la protection et la restauration de l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest en Montérégie et en Outaouais*, pilotée par Nature-Action Québec.

Ce projet est financé en partie par le gouvernement du Canada
This project is funded in part by the Government of Canada



Environnement et
Changement climatique Canada

Environment and
Climate Change Canada

Ce projet est également réalisé dans le cadre du programme *Accélérer la conservation dans le sud du Québec (ACSQ)*, un projet de cofinancement établi entre le gouvernement du Québec et Conservation de la nature Canada.



CONSERVATION
DE LA NATURE
CANADA

Québec 



Présentation

du Centre québécois du droit de l'environnement

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 300 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

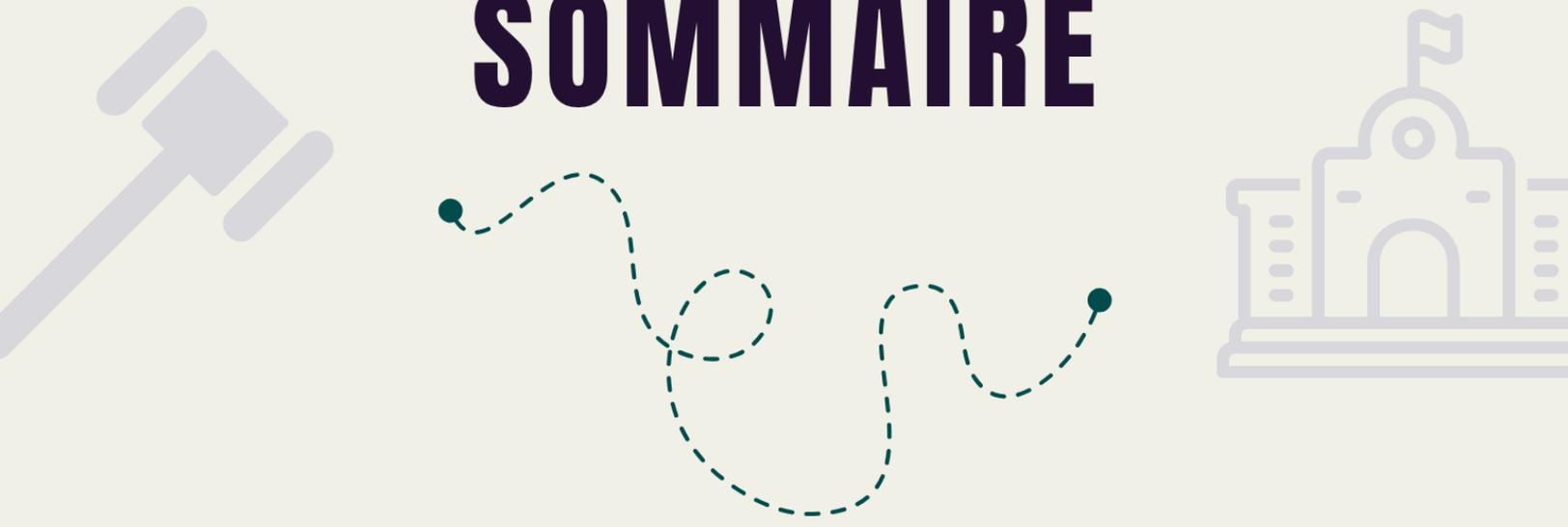
Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations publiques portant notamment sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Depuis sa fondation, le CQDE offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant ainsi à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.



SOMMAIRE



Ce rapport du CQDE répertorie **les outils juridiques provinciaux et fédéraux** servant à la protection de la Rainette faux-grillon de l'Ouest au Québec, et identifie **les leviers à la disposition des municipalités** pour participer à la protection de ce petit amphibien menacé.

Il met d'abord en lumière des forces et des faiblesses du cadre juridique actuel, puis cible les pouvoirs des municipalités leur permettant de contribuer à cette protection, notamment via des mesures réglementaires. Des pistes de solution relevant des autres ordres de gouvernement sont également identifiées.

Le CQDE a réalisé ce travail en collaboration avec Nature-Action Québec dans le cadre du projet *Évolution de la réglementation pour la protection de la rainette faux-grillon de l'Ouest*. Ce projet s'inscrit dans l'Initiative québécoise pour la protection et la restauration de l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest en Montérégie et en Outaouais, pilotée par Nature-Action Québec.

✳ Pourquoi la Rainette faux-grillon de l'Ouest ?

Aujourd'hui, la Rainette n'occupe que 10% de son aire de répartition historique au Québec, **exclusivement en Montérégie et en Outaouais**. Désignée comme **espèce menacée** par les lois provinciales et fédérales, elle continue de décliner et de faire face à des conditions particulièrement défavorables à son rétablissement telles la destruction et fragmentation de son habitat, les changements à l'écoulement et à la qualité de l'eau ou encore les pratiques agricoles intensives.

Qualifiée de « **sentinelle de la qualité de l'environnement** » le maintien de ses habitats profite à plusieurs autres espèces : plantes, invertébrés, amphibiens, oiseaux, etc. Autrement dit, bien que ses habitats aient des caractéristiques particulières (milieux terrestres ouverts, parsemés de milieux humides temporaires qui s'assèchent en été), contrer les phénomènes qui menacent la survie de la Rainette peut se répercuter positivement sur plusieurs espèces fauniques et floristiques au Québec.

✳ Pourquoi s'intéresser au rôle des municipalités ?

Alors que les gouvernements provincial et fédéral sont responsables d'appliquer des lois spécifiques à la protection des espèces en situation précaires, dont la *Loi sur les espèces en péril* (loi fédérale) et la *Loi sur les espèces menacées et vulnérables* (loi provinciale), **les municipalités ont aussi de nombreux pouvoirs et responsabilités pour mieux protéger la biodiversité** sur leur territoire. Fortes de leur connaissance plus fine des réalités locales et de plusieurs outils de planification territoriale, elles peuvent **agir de manière complémentaire** avec les mesures provinciales et fédérales de protection des espèces et porter une attention particulière aux besoins de la Rainette. D'ailleurs, les municipalités peuvent prendre des mesures applicables directement en terres privées, là où plusieurs mesures gouvernementales sont lacunaires.

Table des matières

1. MISE EN CONTEXTE	11
1.1. Le projet Rainette	11
1.2. Contenu et objectifs du rapport	12
1.3 Démarche	13
2. LA SITUATION ACTUELLE	14
2.1. Description, habitat et répartition de la Rainette	14
2.2 Statut juridique de la Rainette	16
2.3 La situation dans les municipalités du Québec où se trouve la Rainette	18
2.3.1 Démarche de sondage auprès des municipalités et des MRC	18
2.3.2 Principaux constats à la suite du sondage	18
Profil des répondant·es et des municipalités participantes	18
Connaissances et perceptions sur la Rainette, son habitat et le rôle des municipalités	19
3. LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	23
3.1. Le cadre juridique de la protection des espèces fauniques au fédéral	23
3.1.1 Le régime de la Loi sur les espèces en péril	23
3.1.2. La portée géographique de la protection fédérale	25
Le filet de sécurité	25
Les décrets d'urgence (menace imminente)	26
3.1.3 Les autres lois pertinentes	27
3.2. La protection actuelle de la Rainette par le gouvernement fédéral	28
3.2.1. Le programme de rétablissement et la désignation de l'habitat essentiel	28
3.2.2 Les décrets d'urgence en faveur de la Rainette	28
4. LE GOUVERNEMENT PROVINCIAL	32
4.1. Le cadre juridique de la protection des espèces fauniques au provincial	32
4.1.1 Le régime de la Loi sur les espèces menacées et vulnérables	32
4.1.2 Le régime de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune	35
4.1.3 Le régime de la Loi sur la qualité de l'environnement	37
4.1.4 Le rôle du gouvernement provincial en aménagement du territoire en vertu de la LAU	39
4.1.5 Le régime de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles	40
4.1.6 Autres lois pertinentes	42
4.2. La protection actuelle de la Rainette par le gouvernement provincial	43



4.2.1. La désignation et le plan de rétablissement de la Rainette	43
5. LES INSTANCES MUNICIPALES	45
5.1. Les pouvoirs municipaux pertinents à la protection de l'habitat de la Rainette	45
5.1.1. Considérations générales	45
Les pouvoirs des municipalités en aménagement et urbanisme	46
Précisions sur les règlements de contrôle intérimaire	48
Les compétences plus générales des municipalités	49
5.1.2 Les limites aux pouvoirs municipaux en environnement	50
5.1.3 Les pouvoirs pertinents des MRC pour la protection de la Rainette	54
5.1.4 Les pouvoirs pertinents des municipalités locales pour la protection de la Rainette	58
5.1.5 Constats quant aux pouvoirs municipaux : opportunités et défis pour la protection de l'habitat de la Rainette	63
5.2 La protection actuelle de la Rainette par les municipalités : quelques études de cas	64
5.2.1 Cas d'étude	65
5.2.2 Résultats	67
5.2.3. Quelques constats	74
6. D'AUTRES CONTRIBUTIONS ESSENTIELLES À LA PROTECTION DES HABITATS DE LA RAINETTE	78
7. LEVIERS ET PISTES DE SOLUTION POUR UNE PLUS GRANDE CONTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS À LA PROTECTION DE LA RAINETTE	80
7.1 Leviers à la disposition des communautés métropolitaines	82
7.2. Leviers à la disposition des MRC	83
7.3. Leviers à la disposition des municipalités locales	84
7.4. Pistes de solution relevant des autres gouvernements	90
7.4.1 Le gouvernement provincial	90
7.4.2. Le gouvernement fédéral	92
ANNEXE 1 - RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX POUVOIRS JURIDIQUES DE CHAQUE INSTANCE DANS LA PROTECTION DE LA RAINETTE	93
ANNEXE 2 - DÉMARCHE D'ANALYSE RÉGLEMENTAIRE	97
ANNEXE 3 - RÉSULTATS DU SONDAGE	100
ANNEXE 4 - ÉTUDES DE CAS	101



Liste des abréviations (en ordre alphabétique)

Acronymes	Définitions
CDPNQ	Centre de données sur le patrimoine naturel du Québec
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CMQ	Code municipal du Québec
COSEPAC	Comité sur la situation des espèces en péril au Canada
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole
EMV	Espèce menacée ou vulnérable
LADTF	Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LCM	Loi sur les compétences municipales
LCMVF	Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune
LCPN	Loi sur la conservation du patrimoine naturel
LCV	Loi sur les cités et villes
LEMV	Loi sur les espèces menacées et vulnérables
LEP	Loi sur les espèces en péril
Loi sur l'eau	Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés
LPTAA	Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MELCCFP ou ministère de l'Environnement	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MGA	Municipal Government Act (Alberta)
MRC	Municipalités régionales de comté
MRNF	Ministre des Ressources naturelles et des Forêts
OGAT	Orientations gouvernementales en aménagement du territoire



Plan métropolitain	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PPU	Programme particulier d'urbanisme
PRMHH	Plan régional des milieux humides et hydriques
Rainette	Rainette faux-grillon de l'Ouest
RCI	Règlement de contrôle intérimaire
REAFIE	Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement
RHF	Règlement sur les habitats fauniques
Schéma	Schéma d'aménagement et de développement



1. MISE EN CONTEXTE

La rainette faux-grillon de l'Ouest (qui sera désignée comme « la Rainette » tout au long du présent rapport) est un petit animal, rarement visible, qui a pourtant marqué l'actualité du Québec dans la dernière décennie. Elle est devenue malgré elle un symbole de la survie de la biodiversité face aux activités humaines qui empiètent sur les milieux naturels. Dans les dernières années, elle a fait l'objet de plusieurs procédures judiciaires impliquant des promoteurs privés, des municipalités, le gouvernement fédéral et des organismes environnementaux. Ces démarches ont mené à l'adoption de deux décrets d'urgence par le gouvernement fédéral, les premiers en sol québécois depuis l'adoption de la *Loi sur les espèces en péril* en 2002.

Au Québec, on retrouve la Rainette dans les régions de la Montérégie et de l'Outaouais, où les milieux naturels sont particulièrement menacés par l'étalement urbain et l'intensification de l'agriculture. Comme les différentes composantes d'un écosystème sont interreliées, la disparition d'un petit amphibien est un indicateur de la raréfaction des milieux naturels qui l'abritent et de la pression que subissent plusieurs autres espèces. Ainsi, agir pour protéger la Rainette signifie plus largement agir pour protéger les milieux naturels et l'ensemble des espèces vivantes qui en dépendent, ce qui inclut la population humaine.

Or, pour protéger la Rainette et son habitat, plusieurs acteurs doivent agir et collaborer. Alors que les municipalités représentent souvent le niveau décisionnel le mieux placé pour connaître le territoire, comprendre les besoins de leurs communautés et ainsi faire des choix d'aménagement, quel rôle peuvent-elles jouer plus concrètement dans la protection de la Rainette ? Les municipalités se sont vu reconnaître des pouvoirs importants en matière de protection des milieux naturels dans les dernières années, notamment par l'adoption par l'Assemblée nationale de l'article 245 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (« LAU »)¹. Ce rapport vise à fournir des outils de compréhension et des pistes de solution permettant aux municipalités de prendre pleinement part à l'effort de protection de cette espèce, et incidemment de la biodiversité plus largement.

1.1. Le projet Rainette

Depuis 2022, le gouvernement du Canada a adopté plusieurs mesures pour la protection et la restauration de l'habitat essentiel de la Rainette en Montérégie et en Outaouais. C'est dans ce contexte que Nature-Action Québec porte *l'Initiative québécoise pour la protection et la restauration de l'habitat de la rainette*

¹ [RLRQ, c. A-19.1](#). L'impact de ce nouvel article est traité à la section 5.1.2. du présent rapport.



faux-grillon de l'Ouest en Montérégie et en Outaouais 2022-2026, aussi appelée le Fonds Rainette.

Ce programme, qui s'étale sur quatre ans, vise la protection et la restauration de l'habitat de la Rainette et de la connectivité de ces habitats en Montérégie et en Outaouais. L'objectif est de s'appuyer sur les meilleures connaissances scientifiques et techniques à ce jour pour guider la mise en œuvre des projets les plus pertinents pour la préservation et le rétablissement de l'espèce. Il comprend des projets d'acquisition de milieux naturels et de restauration d'habitats en plus de miser sur le développement d'outils dédiés aux intervenants municipaux et aux propriétaires pour favoriser le maintien et la restauration des habitats.

L'un des principaux objectifs est de mobiliser et de soutenir les municipalités dans leurs efforts de protection de l'espèce. Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) contribue à cette initiative en mettant à profit son expertise juridique pour le volet Évolution de la réglementation pour la protection de la rainette faux-grillon de l'Ouest qui vise l'analyse du rôle que peuvent jouer les municipalités dans cet effort de protection.

1.2. Contenu et objectifs du rapport

Ce rapport s'intéresse à ce que les instances fédérales, provinciales et municipales **font actuellement**, en matière juridique, pour la protection de la Rainette et à ce qu'elles **peuvent faire** en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par différentes lois. Il couvre principalement les éléments suivants:

★ **La situation actuelle: la Rainette et les municipalités** (chapitre 2) :

Ce chapitre résume d'abord la situation actuelle de la Rainette au Québec qui justifie les efforts de protection entrepris ou à entreprendre. Il présente ensuite les résultats d'un sondage réalisé auprès des 34 municipalités du Québec comportant des occurrences de la Rainette en Montérégie et en Outaouais au sujet de leurs actions, de leurs perceptions et de leurs intentions relatives à la Rainette.

★ **Le rôle des instances provinciales et fédérales** (chapitres 3 et 4) :

Ce chapitre expose le cadre juridique de la protection des espèces par le Québec et par le Canada en identifiant les forces et les limites de ces protections, avant de préciser quelles mesures juridiques de protection sont actuellement en place pour la Rainette au niveau provincial et fédéral. Un survol de deux autres juridictions canadiennes est également présenté à titre indicatif.

★ **La protection de la Rainette par les instances municipales** (chapitres 5) :

Ce chapitre dresse l'inventaire des différents pouvoirs municipaux qui peuvent contribuer à protéger l'habitat de la Rainette. Il fournit également, à travers sept études de cas, des illustrations d'encadrement municipal actuel des activités humaines dans l'habitat de la Rainette.



★ **Survol d'autres juridictions canadiennes** (chapitre 6) : Ce chapitre expose brièvement le cadre juridique de la protection des espèces et des milieux humides et hydriques dans d'autres juridictions au Canada, à titre comparatif.

★ **Le rôle complémentaire des mesures privées** (chapitre 7) : Ce chapitre résume les mesures de protection de la biodiversité qui peuvent être prises par d'autres acteurs que les gouvernements fédéral, provincial et municipaux.

★ **Leviers et pistes de solution** (chapitre 8) : Le rapport se termine par une énumération des leviers identifiés comme étant à la disposition des municipalités pour jouer un rôle accru dans la protection de la Rainette. Des pistes de solution relevant des gouvernements provincial et fédéral sont aussi avancées.

1.3 Démarche

Le présent rapport est le résultat d'une démarche à plusieurs volets qui a débuté dès l'automne 2023. Le CQDE, en collaboration avec NAQ, a :

★ réalisé une collecte de données auprès de 34 municipalités québécoises où se situe la Rainette dans le but de saisir les enjeux des municipalités quant à la compréhension, la perception et l'application de la réglementation ainsi que de comprendre les réalités particulières des acteurs diversifiés du monde municipal, notamment selon leur caractère agricole ou urbanisé;

★ effectué des recherches juridiques pour dresser le cadre juridique de la protection de la Rainette par les gouvernements provincial et fédéral et répertorier les pouvoirs juridiques des municipalités pertinents pour la protection de l'habitat de la Rainette;

★ analysé certains règlements de sept municipalités (parmi les 34 municipalités concernées par le projet) possédant des caractéristiques diversifiées, dans le but de fournir des exemples de manières dont les municipalités utilisent actuellement leurs pouvoirs pour la protection des milieux naturels;

★ participé à 6 rencontres avec un comité d'expertes rassemblées par NAQ possédant des expertises sur les divers sujets pertinents afin de bonifier le présent rapport et de nourrir un éventuel outil s'adressant aux municipalités.



2. LA SITUATION ACTUELLE

Avant de s'attarder aux outils juridiques disponibles pour protéger la Rainette, il convient d'offrir une brève description de l'espèce, de son habitat et de son statut.

2.1. Description, habitat et répartition de la Rainette

La Rainette peut être décrite ainsi :

La rainette faux-grillon de l'Ouest est un amphibien de la famille des Hylidés, dont la taille atteint de 1,9 à 3,9 cm [...]. Sa peau, légèrement granuleuse, est d'une coloration qui varie du beige au brun foncé, quelquefois vert terne, olive ou rougeâtre [...]. Cette espèce présente une pigmentation variable selon le moment de la journée et les individus sont plus foncés pendant le jour et en conditions froides, alors que leur pigmentation est plus claire pendant la nuit ou lorsqu'il fait chaud. Ses doigts, relativement longs, sont munis de disques adhérents peu développés qui en font une moins bonne grimpeuse que la rainette versicolore [...]. On la reconnaît à ses trois rayures dorsales foncées pouvant également être constituées d'une succession de points et à la bande latérale noirâtre qui parcourt ses flancs du museau jusqu'à l'aîne, en traversant l'œil. Aussi, la lèvre supérieure est blanchâtre [...]. Son chant est caractéristique : il s'agit d'un long crissement sec et ascendant, semblable au bruit que fait un ongle en passant sur les dents d'un peigne en métal, et qui se répète à intervalles réguliers.²



[Références omises]

Au Canada, la Rainette occupe les basses terres du sud de l'Ontario et du Québec. On en retrouve également aux États-Unis. Aujourd'hui, la Rainette n'occupe que 10% de son aire de répartition historique³. Quant à la répartition de l'espèce sur le territoire et à son dénombrement, le Plan de rétablissement provincial de la Rainette mentionne qu'au Québec, les inventaires réalisés indiquent un déclin important de la Rainette et que «que celui-ci se poursuit toujours et qu'elle n'est observée qu'en faible nombre et de

² Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, Équipe de rétablissement de la rainette faux-grillon de l'Ouest du Québec, *Plan de rétablissement de la Rainette Faux-Grillon de l'Ouest (Pseudacris triseriata) - 2019-2029*, Québec, 2019, [en ligne](#) [Plan de rétablissement provincial].

³ Environnement Canada (2015), Programme de rétablissement de la rainette faux-grillon de l'ouest (Pseudacris triseriata), population des Grands Lacs/Saint-Laurent et du Bouclier canadien, Série de Programmes de rétablissement de la Loi sur les espèces en péril, Environnement Canada, Ottawa, vii + 52 p, en ligne, section 3.2 [Programme de rétablissement fédéral]



façon sporadique dans une portion restreinte de son aire de répartition historique»⁴. Des mesures sont donc nécessaires pour contrer les principales menaces à l'espèce.

La Rainette est une espèce principalement terrestre qui fréquente une variété d'habitats terrestres qui comprennent des milieux humides temporaires (saisonniers)⁵. Elle occupe donc des habitats terrestres ponctués de légères dépressions permettant la formation de milieux humides (marais, marécage, fossé de drainage, etc.) qui s'assèchent généralement en période estivale⁶. La Rainette se reproduit le plus souvent dans des milieux humides temporaires, ce qui « augmente la susceptibilité de l'espèce à leur assèchement prématuré provoqué par les variations climatiques ou d'autres causes »⁷.

Pour la protection de la Rainette, ce ne sont pas tous les milieux naturels qui doivent faire l'objet d'une protection. Il importe de préserver les milieux humides temporaires et peu profonds (mare d'eau temporaire, étang, fossé, marécage, clairière inondée, rainure laissées par le passage de machinerie ou de véhicules, etc.) ainsi qu'une bande terrestre périphérique à ceux-ci (friches, fourrés, bois humide, etc.) Certains experts estiment qu'un rayon d'au moins 250 mètres devrait être préservé autour des zones de reproduction de la Rainette⁸. Les habitats de la Rainette se situent souvent dans des milieux dit « ouverts », c'est-à-dire que le couvert forestier y est faible. Même si la composition de l'habitat varie d'un habitat à l'autre, les habitats utilisés seraient formés environ de 15 à 30 % de milieux humides, de plus de 50% de milieux ouverts et d'environ 15% de milieux boisés⁹.

Considérant son habitat, les principales menaces à la survie de la Rainette sont :

- ★ La destruction ou la fragmentation de son habitat (des développements résidentiels ou industriels, construction de voies de transports et ajout de surfaces artificialisées)
- ★ Les inondations et modifications hydrologiques due à l'activité humaine, aux variations du précipitations ou aux castors (construction de barrages, fossés de drainage, changements climatiques, etc.)
- ★ Les pratiques agricoles incompatibles (agriculture de type annuel, agriculture intensive, drainage inadéquat, pesticides, etc.)

⁴ Plan de rétablissement provincial, p. vii.

⁵ Comité sur la situation des espèces en péril au Canada, *Évaluation et Rapport de situation du COSEPAC sur la rainette faux-grillon de l'ouest (Pseudacris triseriata) population carolinienne et population des Grands Lacs et Saint-Laurent et du Bouclier canadien au Canada – Mise à jour*, Ottawa, 2008, [en ligne](#), p. 12 [**Rapport d'évaluation du COSEPAC de 2008**].

⁶ Programme de rétablissement fédéral, section 3.5.

⁷ Programme de rétablissement fédéral, section 3.3. « Reproduction ».

⁸ Angers, V.A., Bouthillier, L., Gendron, A. et T. Montpetit, 2008. Plan de conservation de la rainette faux-grillon en Montérégie - Ville de La Prairie, Centre d'information sur l'environnement de Longueuil et Équipe de rétablissement de la rainette faux-grillon de l'Ouest au Québec, en ligne, p. 5.

⁹ MELCCFP (2025). *Protocole standardisé pour l'inventaire de la rainette faux-grillon au Québec*, Gouvernement du Québec, Québec, [en ligne](#), p. 3.



- ★ La perturbation de la qualité de l'eau (déversements de contaminants)¹⁰

2.2 Statut juridique de la Rainette

Au **niveau fédéral**, la Rainette est inscrite sur la *Liste des espèces en péril* en tant qu'espèce menacée depuis 2010. L'espèce a fait l'objet d'un rapport d'évaluation du COSEPAC en 2008, puis d'un Programme de rétablissement en 2015.

Au **niveau provincial**, l'espèce est sous surveillance depuis l'an 2000. Elle est d'abord désignée comme espèce vulnérable au Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats en 2009. Malgré cette surveillance, les chances de survie de la Rainette ont continué de se dégrader. En 2023, sa désignation a été modifiée pour celle d'espèce menacée¹¹.

Plusieurs mesures ont été mises en place au cours de la dernière décennie pour protéger la Rainette et son habitat, dont la prise de mesures législatives. Malgré ces efforts, en 2023, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (« **MELCCFP** ») rapportait un déclin continu de l'espèce au Québec et des conditions particulièrement défavorables à son rétablissement¹². Le MELCCFP rapporte même que « moins du quart des occurrences seraient en mesure de se maintenir à moyen terme si les conditions demeuraient telles quelles »¹³.

Il est donc essentiel et urgent d'accroître les efforts de conservation visant l'espèce, d'autant plus que la Rainette ne sera pas la seule à en bénéficier. Selon ECCC, les efforts de conservation visant la Rainette sont susceptibles d'être bénéfiques pour plusieurs autres espèces, notamment pour des espèces d'amphibiens, d'oiseaux et de tortues, de même que plus généralement pour la protection des écosystèmes¹⁴. À ce titre, le passage suivant du Plan de rétablissement provincial de la Rainette est évocateur :

¹⁰ Trottier-Picard, A. et Bouthiller, L. 2021. *Plan de conservation de la rainette faux-grillon, métapopulations du boisé Du Tremblay, secteur Boucherville, et de Boucherville* – 2ème édition. Produit pour l'Équipe de rétablissement de la rainette faux-grillon de l'Ouest du Québec, [en ligne](#), p. 15-16.

¹¹ *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, [RLRO, c. E-12.01, r. 2](#), art. 1(4)a). *Décret 949-2023, édictant le Règlement modifiant le Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, (21 juin 2023) 155 G.O. II, p. 2394 à 2398.

¹² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Analyse des menaces et évaluation de la viabilité des occurrences de la rainette faux-grillon de l'Ouest (Pseudacris triseriata) au Québec Rapport d'analyse réalisé dans le cadre de l'approche intégrée de rétablissement (AIR)*, 2023, [en ligne](#).

¹³ *Id.*, p. vi.

¹⁴ Programme de rétablissement fédéral, Annexe B : Effets sur l'environnement et sur les espèces non ciblées.



La rainette faux-grillon de l'Ouest est une sentinelle de la qualité de l'environnement et fait partie de la richesse environnementale du territoire du Québec. De plus, le maintien des habitats de la rainette faux-grillon de l'Ouest profite à plusieurs autres espèces, dont plusieurs espèces de plantes, d'invertébrés, d'amphibiens et d'oiseaux en situation précaire, ainsi qu'à d'autres espèces de faune exploitée comme le cerf de Virginie. La rainette faux-grillon de l'Ouest peut très bien servir d'espèce phare pour sensibiliser la population à la protection de l'environnement, puisque son cri s'entend facilement au printemps et que sa présence témoigne de la conservation des milieux humides, même en milieu artificiel. Au Québec, elle est devenue un emblème pour la protection des espèces en situation précaire et de leurs habitats, surtout dans les milieux urbains et périurbains.¹⁵



[Références omises]

La protection des espèces à statut précaire est une compétence partagée entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, alors que les municipalités disposent d'importants pouvoirs complémentaires pour protéger plus largement la biodiversité. Tous peuvent agir en cette matière, sous réserve de le faire dans leurs champs de compétence respectifs. Chaque palier gouvernemental a donc élaboré différentes lois et règlements aux mécanismes parfois similaires, et parfois distincts. Pour y voir clair, le chapitre 4 présente les régimes provincial et fédéral de même que leur sphère d'application. Le chapitre 5 aborde pour sa part le rôle des municipalités.

Évidemment, les habitats de la Rainette se retrouvent également sur des territoires faisant l'objet de droits ou titres ancestraux revendiqués par de Premières Nations¹⁶. Ce rapport ne porte pas sur ces notions de droit autochtone, mais invite à tenir compte des droits et intérêts que peuvent avoir les communautés et Nations concernées dans toute décision ayant un impact sur le territoire. Il invite également à considérer les communautés et Nations autochtones comme actrices d'importance pouvant collaborer ou portant leurs propres initiatives en matière de protection du territoire.

¹⁵ Plan de rétablissement provincial, p. 22-23.

¹⁶ Des revendications territoriales sont notamment portées par de Premières Nations Kanien'kehá:ka (Mohawk) et Anishinabeg. Voir Gouvernement du Canada, *Système d'information des droits ancestraux et issus de traités*, [en ligne](#).



2.3 La situation dans les municipalités du Québec où se trouve la Rainette

2.3.1 Démarche de sondage auprès des municipalités et des MRC

La confection du présent rapport a débuté par une démarche ayant pour but de mieux saisir les enjeux des municipalités quant à la compréhension et à l'application de la réglementation liée à la protection des espèces menacées de manière générale et de la Rainette de manière plus particulière. Le sondage avait pour objectif d'identifier les connaissances des instances municipales sur la Rainette et sur les outils de protection à leur portée, de même que d'identifier les efforts déployés ou les obstacles rencontrés par les instances municipales pour protéger l'espèce.

Pour ce faire, les 34 municipalités et MRC où on retrouve des habitats répertoriés de la Rainette ont été sollicitées pour participer à un sondage en ligne. La participation de personnes de différents profils était demandée : élues, direction générale, professionnel·les en urbanisme ou en environnement. Les répondantes ont été informées du fait que les résultats du sondage seraient publiés tout en assurant de préserver leur anonymat.

Les principaux résultats sont présentés dans la section suivante.

2.3.2 Principaux constats à la suite du sondage

Nous avons obtenu 36 réponses au sondage envoyé. Des personnes provenant de 24 des 34 municipalités et MRC ciblées ont répondu au sondage.

● Profil des répondantes et des municipalités participantes

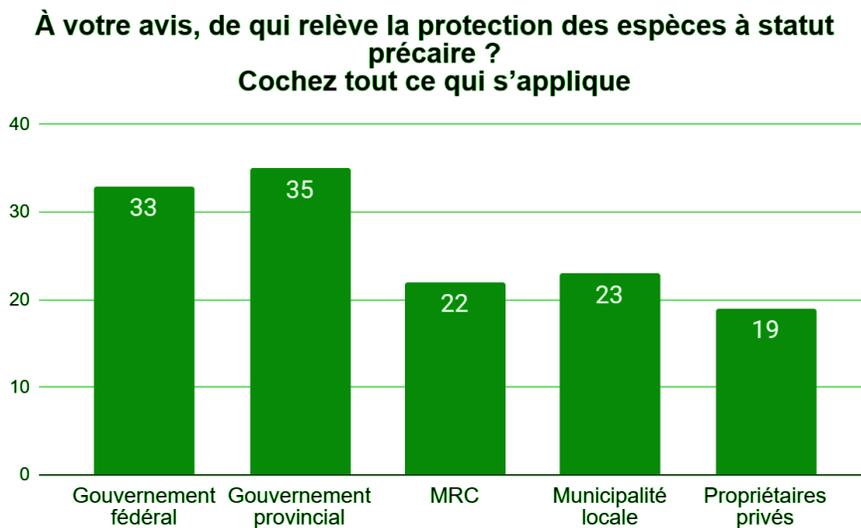
La plupart des répondantes ont indiqué que leur territoire était surtout composé de milieux urbains ou agricoles. Les milieux naturels arrivent en deuxième ou troisième ordre d'importance dans la composition du territoire de la majorité des municipalités. Pour la majorité des répondantes, les activités industrielles sont celles qui ont le moins d'importance en termes d'espace occupé.

Les répondantes décrivent le niveau de préoccupation et de volonté politique pour la protection de la biodiversité dans leur milieu comme élevé ou modéré. Parmi les répondantes, 33 personnes ont indiqué que leur municipalité ou leur MRC possédait une cartographie des milieux humides et hydriques. 26 personnes ont indiqué que leur municipalité ou leur MRC possède une cartographie des milieux naturels terrestres. 15 personnes ont répondu que leur municipalité ou leur MRC dispose d'un recensement d'espèces floristiques ou d'un plan de conservation alors que 19 personnes ont confirmé l'existence d'un recensement d'espèces fauniques.



● Connaissances et perceptions sur la Rainette, son habitat et le rôle des municipalités

La majorité des répondantes ont été en mesure d'identifier correctement le statut octroyé à la Rainette au provincial et au fédéral. Les perceptions quant au rôle des différents niveaux de gouvernement pour la protection des espèces à statut démontrent pour leur part que tous les acteurs sont perçus comme ayant un rôle à jouer :



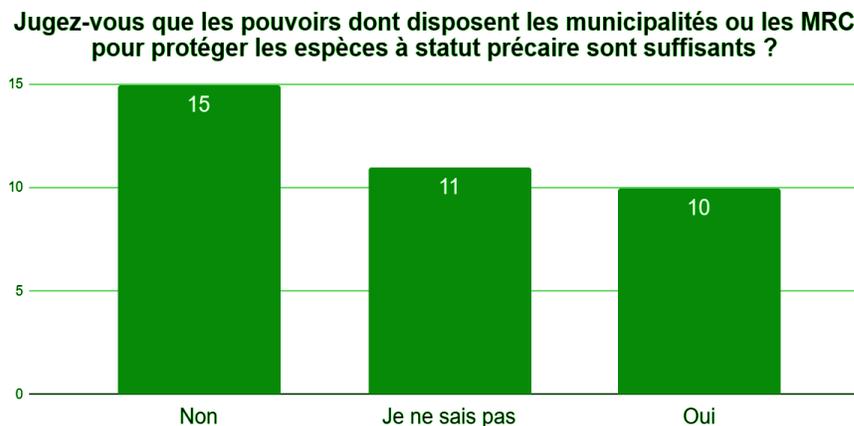
S'il apparaît clair pour la presque totalité des répondantes que les gouvernements provinciaux et fédéraux ont un rôle à jouer, environ les deux tiers des personnes sondées considèrent que les MRC et les municipalités locales peuvent également agir sur la question.

Les répondantes reconnaissent généralement le rôle des municipalités quant à l'adoption et l'application de réglementation pour protéger les espèces menacées. Toutefois, moins de personnes considèrent que les municipalités peuvent également jouer un rôle au niveau du recensement des espèces ou du financement d'autres mesures.

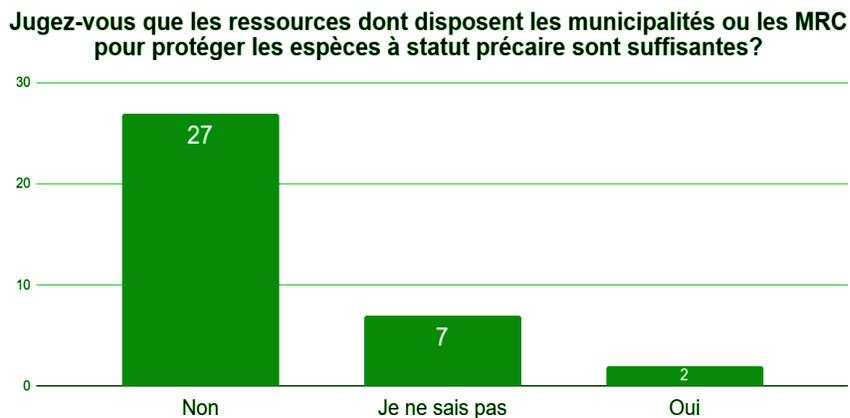
Quant aux MRC, presque toutes les personnes sondées sont d'avis que celles-ci ont pour rôle l'inclusion de mesures de conservation au schéma d'aménagement. Environ les deux tiers ont indiqué que les MRC jouent un rôle de gestion des cours d'eau tenant compte de l'habitat de la Rainette (par exemple dans la gestion d'un barrage), de financement ou support des initiatives des municipalités locales, de financement ou support des initiatives de conservation émanant d'acteurs privés ou d'OBNL ou de recensement de la présence de la Rainette sur le territoire municipal (cartographie, études, signalements). Il apparaît donc que les MRC sont perçues comme devant offrir un soutien aux municipalités et réaliser certaines actions qui visent plus d'une municipalité à la fois.



Les personnes sondées se sont exprimées ainsi quant à la suffisance des pouvoirs des municipalités et des MRC :



Si plus du tiers des répondantes affirment que les pouvoirs sont insuffisants, il est intéressant de noter que plusieurs ont sélectionné la réponse « Je ne sais pas ». Ceci démontre probablement un manque de connaissance parmi les personnes sondées sur les réels pouvoirs que possèdent les instances municipales. La situation est un peu différente au niveau des ressources :



La grande majorité des répondantes considèrent que les ressources manquent au niveau municipal. Ceci n'a rien de bien surprenant.

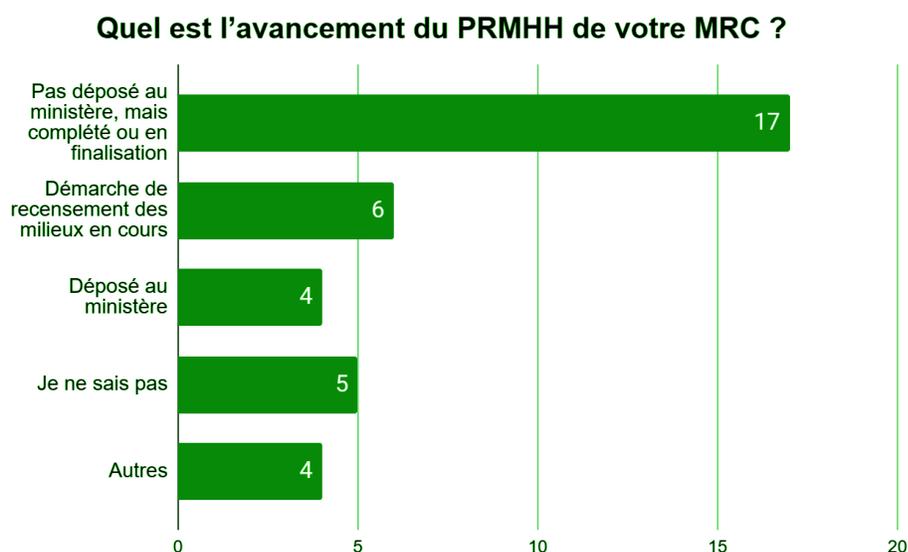
En effet, plusieurs questions visaient à identifier les enjeux et les défis auxquels les municipalités et les MRC font face dans la protection des espèces à statut précaire. Les



obstacles suivants ont été souvent nommés par les personnes sondées :

- ★ Manque de ressources humaines et financières
- ★ Méconnaissance des règlements et des lois, manque de formation
- ★ Absence de réglementation claire
- ★ Peur des poursuites (expropriation déguisée, droits acquis, etc.)
- ★ Absence de surveillance adéquate/faiblesse des connaissances « terrain »
- ★ Délais d’approbation et d’adoption de mesures

Sur ce dernier obstacle, on constate que très peu de MRC ont déposé au ministère leur plan régional des milieux humides et hydriques au moment de répondre au sondage, bien que la démarche soit bien avancée pour plusieurs :



En somme, le sondage réalisé auprès des MRC et des municipalités dans lesquelles la Rainette est présente démontre que les répondantes considèrent que, malgré qu’il y ait bel et bien une volonté de protéger les espèces menacées, les ressources et les connaissances manquent pour agir.

Il est pertinent de souligner que, dans le cadre d’un rapport récent portant sur les municipalités et la protection de la biodiversité réalisé par les *Ateliers pour la biodiversité*, des constats semblables ont été tirés¹⁷. En effet, l’organisme identifie les freins et les leviers pour la protection de la biodiversité. Selon les résultats des sondages menés pour

¹⁷ Ateliers pour la biodiversité, *Municipalités et protection de la biodiversité - Quels sont les leviers et les freins à la mise en place d’actions en faveur de la biodiversité pour les municipalités du Québec?*, Juillet 2024, [en ligne](#).



la réalisation du rapport, 90% des acteurs municipaux sont d'avis que leur municipalité devrait en faire plus pour la biodiversité. Ceci confirme donc que la volonté est bien présente dans le monde municipal, mais que divers éléments mettent un frein aux ardeurs.



3. LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Ce chapitre expose les pouvoirs fédéraux directement liés à la protection de la Rainette. Puisque le présent rapport se concentre sur l'utilisation des pouvoirs municipaux, l'analyse du cadre fédéral se limite à la protection des espèces en péril. Dans cette optique, par exemple, le cadre juridique des aires protégées fédérales ou encore de la *Loi sur les pêches* ne seront pas étudiés, bien qu'ils jouent un rôle important dans la protection de la biodiversité.

Dans la section 3.1, les pouvoirs pertinents du gouvernement fédéral sont exposés alors qu'en section 3.2, on s'intéresse à ce qui, dans les faits, a été mis en œuvre à ce jour pour protéger la Rainette.

3.1. Le cadre juridique de la protection des espèces fauniques au fédéral

3.1.1 Le régime de la Loi sur les espèces en péril

Au niveau fédéral, la *Loi sur les espèces en péril*¹⁸ (« LEP ») est adoptée en 2002 dans le but de prévenir la disparition d'espèces sauvages et de prendre les mesures nécessaires pour leur rétablissement, le cas échéant. Cette loi permet également au gouvernement canadien de mettre en œuvre les engagements souscrits dans le cadre de la *Convention sur la diversité biologique* des Nations Unies¹⁹.

La définition des termes « espèce sauvage » dans la LEP inclut des animaux, mais également des végétaux et « d'autres organismes d'origine sauvage »²⁰. Le champ d'application de cette loi n'est donc pas limité à la faune. La LEP s'applique aux espèces sauvages qui sont indigènes du Canada ou qui se sont propagées au Canada sans intervention humaine et qui sont présentes depuis au moins 50 ans²¹. Elle établit des mécanismes de protection pour une espèce lorsque celle-ci est inscrite à la liste officielle des espèces en péril qui se retrouve à l'annexe I de la LEP.

La LEP met sur pied le COSEPAC²², lequel est notamment chargé d'évaluer la situation de toute espèce sauvage qu'il estime en péril, de signaler les menaces réelles ou potentielles à une espèce et d'établir son statut²³. Toute personne peut demander au COSEPAC de procéder à l'évaluation d'une espèce en vue de son inscription à la liste²⁴. Il est également possible de demander au COSEPAC l'évaluation d'urgence d'une espèce exposée à une menace imminente en tant qu'espèce en voie de disparition²⁵.

¹⁸ [L.C. 2002, ch. 29.](#)

¹⁹ *Convention sur la diversité biologique*, 5 juin 1992, 1760 R.T.N.U. 79, entrée en vigueur le 29 décembre 1993.

²⁰ LEP, art. 2(1) « espèce sauvage ».

²¹ LEP, art. 2(1) « espèce sauvage », a) et b).

²² LEP, art. 14.

²³ LEP, art. 15.

²⁴ LEP, art. 22-23.

²⁵ LEP, art. 28.



Si le ministre de l'Environnement est d'avis que la survie de l'espèce en question est menacée de façon imminente, il a l'obligation, après consultation des autres ministres compétents, de recommander son inscription d'urgence comme espèce en voie de disparition²⁶.

Le régime de la LEP prévoit 4 catégories d'espèces en péril, soient les espèces disparues du pays, les espèces en voie de disparition, les espèces menacées et les espèces préoccupantes. La LEP définit ces catégories ainsi :

Espèces disparues du pays : Espèce sauvage qu'on ne trouve plus à l'état sauvage au Canada, mais qu'on trouve ailleurs à l'état sauvage. (extirpated species)

Espèces en voie de disparition : Espèce sauvage qui, de façon imminente, risque de disparaître du pays ou de la planète. (endangered species)

Espèces menacées : Espèce sauvage susceptible de devenir une espèce en voie de disparition si rien n'est fait pour contrer les facteurs menaçant de la faire disparaître. (threatened species)

Espèces préoccupantes : Espèce sauvage qui peut devenir une espèce menacée ou une espèce en voie de disparition par l'effet cumulatif de ses caractéristiques biologiques et des menaces signalées à son égard. (species of special concern)²⁷

Lorsqu'une espèce est **inscrite à la Liste des espèces en péril** en annexe de la LEP, différents mécanismes peuvent être mis à profit pour assurer sa protection. Si l'espèce est classée en voie de disparition, menacée ou disparue, le ministre **doit** élaborer un **programme de rétablissement** à son égard²⁸. Si le ministre juge que le rétablissement d'une espèce est possible, le programme comprendra, en plus d'une description de l'espèce et de ses besoins, l'identification des menaces à sa survie, la désignation de son **habitat essentiel** et le ou les plans d'action à mettre en œuvre²⁹.

L'habitat essentiel est l'habitat « nécessaire à la survie ou au rétablissement » de l'espèce³⁰. À partir du moment où il est défini, il est interdit de détruire un élément de cet habitat sur les terres domaniales³¹. De plus, l'inscription d'une espèce permet au gouvernement fédéral d'intervenir pour la protéger en terre provinciale ou, dans certaines circonstances particulières abordées dans la section suivante, en terre privée.

En outre, le ministre tient un registre public contenant les informations relatives à

²⁶ LEP, art. 29.

²⁷ LEP, art. 2.

²⁸ LEP, art. 37.

²⁹ LEP, art. 41(1).

³⁰ LEP, art. 2.

³¹ LEP, art. 58.



l'application de la LEP³². On y retrouve notamment les programmes de rétablissement et les plans d'action³³.

3.1.2. La portée géographique de la protection fédérale

La LEP ne s'applique généralement **qu'en terres domaniales**, c'est-à-dire en terres appartenant au gouvernement fédéral³⁴. Il existe cependant des exceptions.

Il faut notamment distinguer la protection des individus, celle de leur résidence (par exemple leur nid) et celle, plus large, de leur habitat. Pour étendre ces protections en terre privée ou en terre publique d'un gouvernement provincial, la LEP prévoit deux outils : le **filet de sécurité** et le **décret d'urgence**.

● Le filet de sécurité

Le « filet de sécurité » fait référence aux pouvoirs dans la LEP qui permettent au gouvernement **d'intervenir lorsqu'une province ne protège pas adéquatement une espèce inscrite**, soit en forçant l'application de certaines interdictions ou en protégeant l'habitat essentiel des espèces en territoire non domanial.

Lorsqu'une espèce est inscrite à la liste, deux types d'interdictions générales s'appliquent automatiquement, soit :

- ★ L'interdiction de perturber un **individu** d'une espèce (par exemple de le tuer, de lui nuire, de le harceler, de le capturer, de le posséder, de l'acheter, de le vendre, etc.);
- ★ L'interdiction d'endommager ou de détruire le lieu de **résidence** (notion différente de l'habitat) d'une espèce inscrite³⁵

En vertu de l'article 34 LEP, sur recommandation du ministre de l'Environnement, le gouvernement peut étendre ces interdictions afin qu'elles s'appliquent dans une province ailleurs qu'en territoire domanial³⁶. Cet élargissement des interdictions se fait par un **décret** du gouvernement fédéral.

Notons que le ministre fédéral de l'Environnement est **tenu** de recommander au gouvernement fédéral la prise d'un tel décret s'il estime que le droit de la province ne protège pas adéquatement l'espèce ou son habitat³⁷.

L'article 61 LEP introduit pour sa part un autre mécanisme de filet de sécurité par lequel le ministre de l'Environnement peut prendre un décret pour désigner des **parties de**

³² LEP, art. 120. Le registre est disponible [en ligne](#).

³³ LEP, art. 43(2) et 50(3).

³⁴ Voir définition de « territoire domanial », LEP, art. 2(1).

³⁵ LEP, art. 32 et 33.

³⁶ LEP, art. 34.

³⁷ LEP, art. 34(3).



l'habitat essentiel d'une espèce qu'il est interdit de détruire et qui se trouvent ailleurs que sur le territoire domanial³⁸. L'habitat essentiel dont il est question est celui décrit dans le programme de rétablissement de l'espèce.

Le ministre peut prendre un tel décret si un ministre provincial le lui demande³⁹. Il a toutefois **l'obligation** de prendre un décret s'il estime que la province ne protège pas efficacement une partie de l'habitat essentiel d'une espèce en voie de disparition ou menacée⁴⁰. Le cas échéant, un décret pris en vertu de l'article 61 LEP est en vigueur pour une durée de 5 ans⁴¹.

Le décret en vertu de l'article 61 LEP se distingue des décrets permettant d'élargir les interdictions prévues à la LEP. Le décret de l'article 61 LEP vise spécifiquement la destruction de l'habitat essentiel alors que les interdictions concernent les individus ou leur résidence. En pratique, toutefois, ces pouvoirs n'ont jamais été utilisés depuis l'entrée en vigueur de la LEP en 2004.

● Les décrets d'urgence (menace imminente)

De plus, le paragraphe 80(1) LEP confère au gouvernement fédéral le pouvoir de prendre, sur recommandation du ministre de l'Environnement, des **décrets d'urgence** pour la protection d'une espèce inscrite à la *Liste des espèces en péril*. Le ministre est tenu de recommander la prise d'un décret d'urgence s'il est d'avis qu'une espèce est exposée à des **menaces imminentes** pour sa survie ou pour son rétablissement⁴².

Un **décret d'urgence** pris en application de la LEP peut concerner un territoire autre que ceux appartenant au gouvernement fédéral⁴³. Ce mécanisme permet donc au gouvernement fédéral de protéger une espèce en territoire provincial ou même sur un terrain privé. Il ne vise pas nécessairement l'habitat essentiel de l'espèce tel que décrit dans le programme de rétablissement.

Le décret d'urgence désigne l'habitat qui est nécessaire à la survie ou au rétablissement de l'espèce en péril et vise à interdire les activités susceptibles de lui nuire, telles des activités de remblais de milieux humides ou hydriques ou des projets de développement immobilier⁴⁴. Il peut être abrogé par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre.

Le ministre est **tenu** de faire une telle recommandation s'il estime que l'espèce ne serait pas exposée à des menaces imminentes pour sa survie ou pour son rétablissement si le

³⁸ LEP, art. 61. Notons que l'article 60 LEP prévoit à l'inverse qu'il est interdit de détruire l'habitat d'une espèce protégée par une province en territoire domanial.

³⁹ LEP, art. 61(3)a).

⁴⁰ LEP, art. 61(4)b).

⁴¹ LEP, art. 61(5).

⁴² LEP, art. 80(2).

⁴³ LEP, art. 80(4)c)ii).

⁴⁴ LEP, art. 80(4).



décret était abrogé⁴⁵. Les tribunaux ont confirmé qu'il s'agissait d'une obligation, dès lors que le ministre dispose de l'information suffisante pour conclure à l'existence de la menace imminente, et que le défaut de la respecter pouvait constituer une décision déraisonnable⁴⁶.

Les interdictions spécifiques prévues aux décrets d'urgence ne s'appliquent pas à l'ensemble des territoires municipaux concernés mais uniquement aux zones spécifiquement désignées en annexe du décret sous la forme d'une liste de lots.

Ce pouvoir a été très peu utilisé. Le ministre de l'Environnement fédéral a procédé à des consultations en 2024 concernant la possibilité de prendre un décret d'urgence pour la protection de certaines populations de caribous au Québec⁴⁷. Au moment d'écrire le présent rapport, aucun décret d'urgence n'avait toutefois été pris.

Le danger imminent et le délai d'action du ministre

Comme le confirme une décision récente de la Cour fédérale, le ministre doit recommander rapidement au gouvernement de prendre un décret lorsqu'il constate la présence d'un danger imminent. Un délai de 8 mois entre le moment où le ministre a formé son opinion et celui de la recommandation au gouvernement a été jugé déraisonnable.

3.1.3 Les autres lois pertinentes

D'autres lois, comme la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*⁴⁸ ou encore la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*⁴⁹, peuvent intervenir dans la protection des espèces fauniques en créant des réserves nationales de faune, des zones de protection ou des parcs nationaux.

La *Loi sur les espèces sauvages du Canada* vise la protection d'espèces marines, d'oiseaux migrateurs mais peut aussi, avec l'accord du gouvernement provincial concerné, permettre la protection d'autres espèces menacées d'extinction.

⁴⁵ LEP, art. 82.

⁴⁶ *Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement)* [2015 CF 773](#).

⁴⁷ *Avis d'intention d'élaborer un décret d'urgence visant la protection du caribou, population boréale (caribou boréal) au Québec en vertu de l'article 80 de la Loi sur les espèces en péril*, Gazette du Canada, Partie I, volume 158, numéro 26, 29 juin 2024, [en ligne](#).

⁴⁸ [L.C. 2000, ch. 32](#).

⁴⁹ [L.R.C. 1985, ch. W-9](#).



3.2. La protection actuelle de la Rainette par le gouvernement fédéral

3.2.1. Le programme de rétablissement et la désignation de l'habitat essentiel

Au Canada, la Rainette est inscrite à la *Liste des espèces en péril* de la LEP à titre d'espèce menacée depuis 2010⁵⁰

En 2015, le gouvernement du Canada publie un programme de rétablissement visant la population de Rainette des Grands Lacs/Saint-Laurent et du Bouclier canadien, qui comprend les populations de la Montérégie et de l'Outaouais⁵¹. L'habitat essentiel de la Rainette est détaillé dans plusieurs cartes figurant à l'annexe A du Programme de rétablissement. Le programme de rétablissement présente les « objectifs en matière de population et de répartition » pour la Rainette ainsi :

À court terme (2015-2025) : maintenir les superficies d'habitats convenables occupés ainsi que le niveau de la population reproductrice au sein de chaque population locale et, lorsqu'une métapopulation est présente, maintenir la connectivité entre les populations locales constituant la métapopulation.

À long terme (2015-2035) : assurer la viabilité de chaque population locale et des métapopulations, lorsqu'elles sont présentes, en augmentant les superficies d'habitats convenables occupés, le niveau de la population reproductrice au sein de chaque population locale ainsi que la connectivité entre les populations locales constituant une métapopulation. De plus, lorsque techniquement et biologiquement réalisable, restaurer les populations locales historiques ou disparues ou procéder à la création de nouveaux habitats.⁵²

En 2018, la ministre de l'Environnement a pris un arrêté en vertu de l'article 58 LEP, ayant pour effet d'appliquer à toutes les terres domaniales l'interdiction de détruire l'habitat essentiel de la Rainette tel que délimité précédemment dans le Programme de rétablissement⁵³.

Ainsi, l'habitat essentiel à la survie et au rétablissement de la Rainette est identifié par le gouvernement fédéral, mais sa protection – l'interdiction de détruire un élément de l'habitat – est limitée aux terres domaniales à l'exception du territoire visé par les décrets d'urgence (voir section ci-dessous).

3.2.2 Les décrets d'urgence en faveur de la Rainette

Au niveau fédéral, deux décrets d'urgence ont été pris pour protéger la Rainette.

⁵⁰ LEP, Annexe I, partie 3, « Amphibiens ». Elle est inscrite ainsi : « Rainette faux-grillon de l'Ouest (*Pseudacris triseriata*), population des Grands Lacs / Saint-Laurent et du Bouclier canadien (Frog, Western Chorus Great Lakes / St. Lawrence – Canadian Shield population) ». Cette inscription suit un [rapport d'évaluation du COSEPAC](#) de 2008 qui indique que la Population carolinienne de Rainette n'est pas en péril, mais que la population des Grands Lac et Saint-Laurent et du Bouclier canadien est une espèce menacée.

⁵¹ Programme de rétablissement fédéral.

⁵² Programme de rétablissement fédéral, section « Sommaire ».

⁵³ *Arrêté visant l'habitat essentiel de la rainette faux-grillon de l'Ouest (*Pseudacris triseriata*) population des Grands Lacs / Saint-Laurent et du Bouclier canadien*, [DORS/2018-169](#).



En 2016, sur recommandation de la ministre fédérale de l'Environnement, le gouvernement prend le premier décret d'urgence en vertu de la LEP applicable en terres privées de l'histoire afin de protéger la Rainette dans le Bois de la Commune, à La Prairie, au Québec⁵⁴.

Les péripéties judiciaires pour la protection de la Rainette – 2016

À l'origine, la ministre avait refusé de recommander la prise de ce décret malgré la pression des groupes environnementaux face à la menace qui pesait sur la Rainette en raison d'un développement immobilier projeté. Des démarches judiciaires ont toutefois mené à l'annulation de cette décision par la Cour fédérale, qui a ordonné à la ministre de réévaluer la situation⁵⁵. Cette réévaluation a mené à ce qu'elle recommande la prise du décret d'urgence, ce qui est fait par le gouvernement. Entretemps, la Cour supérieure a également accueilli une demande d'injonction visant la suspension des travaux entourant le développement immobilier⁵⁶.

La validité du décret, contestée devant les tribunaux sous prétexte qu'il constitue une expropriation déguisée et contrevient au partage des compétences, est finalement confirmée en 2018 par la Cour fédérale⁵⁷, puis en 2020 par la Cour d'appel fédérale⁵⁸. Par la suite, la Cour suprême refuse d'entendre l'appel de la cause, ce qui met un terme à cette saga judiciaire qui aura duré plus de 7 ans⁵⁹.

Le décret d'urgence pris en 2016 couvre des territoires à La Prairie, Candiac et Saint-Philippe, et y interdit les activités suivantes :

- a) retirer, tasser ou labourer la terre;
- b) enlever, tailler, endommager, détruire ou introduire toute végétation, notamment les arbres, les arbustes ou les plantes;
- c) drainer ou ennoyer le sol;
- d) altérer de quelque façon que ce soit les eaux de surface, notamment modifier leur débit, leur volume ou le sens de leur écoulement;
- e) installer ou construire une infrastructure ou procéder à toute forme d'entretien d'une infrastructure;

⁵⁴ Décret d'urgence visant la protection de la rainette faux-grillon de l'Ouest (population des Grands Lacs / Saint-Laurent et du Bouclier canadien), [DORS/2016-211](#) [**Décret d'urgence de 2016**]. Il s'agit seulement du deuxième décret d'urgence pris pour protéger une espèce en péril au Canada : Louise Gratton and Mélanie Desrochers, « Le défi de la conservation des espèces en péril, de la rainette au caribou », dans Annie Chaloux et Hugo Séguin, *Le fédéralisme canadien face aux enjeux environnementaux, Le Canada: un État ingouvernable?*, Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 201.

⁵⁵ *Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement)*, [2015 CF 773](#).

⁵⁶ *Centre québécois du droit de l'environnement c. La Prairie (Ville de)*, [2015 QCCS 3609](#).

⁵⁷ *Le Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général)*, [2018 CF 643](#).

⁵⁸ *Groupe Maison Candiac inc. c. Canada (Procureur général)*, [2020 CAF 88](#).

⁵⁹ *Groupe Maison Candiac inc. c. Procureur général du Canada et al.*, [2020 CanLII 97859](#) (CSC).



- f) circuler avec un véhicule routier, un véhicule tout-terrain ou une motoneige ailleurs que sur la route ou les sentiers pavés;
- g) installer ou construire des ouvrages ou des barrières qui font obstacle à la circulation, à la dispersion ou à la migration de la rainette faux-grillon de l'Ouest;
- h) verser, rejeter, déposer ou immerger toute matière ou substance, notamment de la neige, du gravier, du sable, de la terre, des matériaux de construction, des eaux grises ou des eaux de piscine;
- i) utiliser ou épandre tout engrais au sens de l'article 2 de la Loi sur les engrais ou tout produit antiparasitaire au sens de l'article 2 de la Loi sur les produits antiparasitaires.⁶⁰

La prise de ce décret et sa contestation devant les tribunaux auront permis de confirmer que le gouvernement fédéral peut utiliser son pouvoir de prendre des décrets d'urgence en terre privée pour protéger les espèces vivantes dans le respect du partage des compétences.

Le gouvernement fédéral prend un deuxième décret d'urgence en 2021 afin de protéger l'habitat de la Rainette à Longueuil⁶¹.

Les péripéties judiciaires pour la protection de la Rainette – 2021

En 2021, un projet de prolongement du boulevard Béliveau sur le territoire de la ville de Longueuil menace l'habitat essentiel de la Rainette. Le 22 octobre 2021, la SNAP Québec et le CQDE déposent 2 recours, soit une poursuite en Cour fédérale contre le ministre de l'environnement et un recours en Cour supérieure pour faire cesser les travaux. La Cour supérieure suspend les travaux le 29 octobre 2021⁶². Le 20 novembre 2021, le gouvernement fédéral adopte un deuxième décret d'urgence dans le but de protéger la Rainette et son habitat⁶³. Ceci met un terme au projet en interdisant diverses activités dans les aires figurant à l'annexe du décret⁶⁴.

En résumé, le gouvernement fédéral dispose de pouvoirs pour agir pour la protection des espèces vivantes, et ce, même en terres privées et provinciales. Toutefois, à ce jour, il n'a que très peu fait usage de ces pouvoirs, que ce soit au profit de la Rainette ou des autres espèces en péril. D'ailleurs, en 2023, le Bureau du vérificateur général du Canada publiait

⁶⁰ Décret d'urgence de 2016, art. 2(1).

⁶¹ Décret d'urgence visant la protection de la rainette faux-grillon de l'Ouest population des Grands Lacs / Saint-Laurent et du Bouclier canadien (Longueuil), [DORS/2021-231](#) [Décret d'urgence de 2021].

⁶² Centre québécois du droit de l'environnement c. Procureur général du Québec (ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques), [2021 QCCS 4555](#).

⁶³ Décret d'urgence de 2021.

⁶⁴ Décret d'urgence de 2021.



un rapport indépendant identifiant de nombreuses lacunes dans l'utilisation des pouvoirs fédéraux de protection des espèces ailleurs qu'en terre domaniale⁶⁵.

⁶⁵ Commissaire à l'environnement et au développement durable, « Rapport 3 - Les pouvoirs discrétionnaires pour protéger les espèces en péril », dans *Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada*, 2023, [en ligne](#).



4. LE GOUVERNEMENT PROVINCIAL

Le présent chapitre expose les pouvoirs provinciaux ayant une incidence sur la protection de la Rainette dans les territoires à l'étude. Les éléments suivants sont abordés :

- la *Loi sur les espèces menacées et vulnérables*⁶⁶ (« **LEMV** »), qui encadre le processus de **désignation** d'une espèce comme menacée ou vulnérable par le Québec;
- la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*⁶⁷ (« **LCMVF** »), qui prévoit les protections juridiques accordées aux espèces fauniques, qu'elles soient ou non désignées menacées ou vulnérables;
- la prise en compte des espèces menacées ou vulnérables dans le mécanisme d'autorisation des projets prévu à la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁶⁸ (« **LOE** »);
- le rôle du gouvernement provincial dans le régime d'aménagement du territoire prévu à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (le rôle des municipalités se retrouve en chapitre 5 du rapport);
- La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, qui encadre l'utilisation des terres désignée comme « agricoles » par décret;

Le rôle de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, la *Loi sur les parcs* et la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* ne sera abordé que brièvement.

Dans la section 4.1, les pouvoirs pertinents relevant du gouvernement provincial sont exposés alors qu'en section 4.2, on s'intéresse à ce qui, dans les faits, a été mis en œuvre à ce jour pour la protection de la Rainette.

4.1. Le cadre juridique de la protection des espèces fauniques au provincial

4.1.1 Le régime de la Loi sur les espèces menacées et vulnérables

Au Québec, la LEMV est la porte d'entrée juridique pour la reconnaissance du statut précaire d'une espèce. Lorsqu'il s'agit d'une espèce faunique, sa protection est par la suite encadrée par la LCMVF.

Contrairement à la LEP, du ressort du gouvernement fédéral, la LEMV n'établit pas juridiquement plusieurs échelons entre les espèces en fonction de l'imminence de leur risque de disparition. Elle ne prévoit officiellement que deux statuts, soit le fait pour une espèce d'être « menacée » ou « vulnérable ». Ces termes ne sont pas définis par la loi. L'interprétation qu'en fait le MELCCFP a cependant été clarifiée par une politique administrative :

⁶⁶ [RLRO, c. E-12.01.](#)

⁶⁷ [RLRO, c. C-611.](#)

⁶⁸ [RLRO, c. O-2.](#)



Espèce menacée : toute espèce dont la disparition est appréhendée.

Espèce vulnérable : toute espèce dont la survie est précaire même si la disparition n'est pas appréhendée.⁶⁹

Il appartient au gouvernement du Québec de procéder à la désignation des espèces par décret, sur recommandation du ministre de l'Environnement⁷⁰. Cette désignation entraîne l'inscription de l'espèce au *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*⁷¹. Elle emporte aussi automatiquement des protections pour les **individus** de l'espèce ainsi désignée.

Les **habitats** bénéficient également d'une protection juridique, mais uniquement lorsque les caractéristiques pour les identifier sont précisées dans un règlement et, dans la majorité des cas, lorsque le MELCCFP dresse un plan de l'habitat⁷² (voir section 4.1 b). Malheureusement, pour la grande majorité des espèces menacées ou vulnérables, l'une ou l'autre de ces étapes n'a pas été complétée.

La LEMV prévoit implicitement un troisième statut d'espèces « susceptible » d'être désignée comme menacée ou vulnérable. Ainsi, il est loisible au ministre de l'Environnement de dresser une liste des espèces **susceptibles** d'être désignées menacées ou vulnérables et de la publier à la Gazette officielle⁷³. Ce statut particulier n'entraîne pas l'application des mesures de protection juridiques spécifiques aux espèces menacées ou vulnérables (« **EMV** »), mais il entraîne la possibilité pour le ministre de favoriser les chances de survie d'une espèce à risque, notamment par l'élaboration de programmes particuliers⁷⁴.

Le pouvoir de désigner une espèce s'accompagne de la nécessité de surveiller l'évolution de sa situation. Cette mission est ainsi résumée sur le site du MELCCFP :

La liste des espèces fauniques susceptibles d'être désignées comme menacées ou vulnérables est le point de départ du processus de désignation au Québec. Les espèces qui y figurent font l'objet de travaux d'acquisition de connaissances, comme des inventaires sur le terrain ou de la recherche sur leurs habitats. Les travaux sont compilés dans un rapport sur la situation de l'espèce qui contient des données sur sa biologie, sa répartition géographique, l'état de ses populations et les menaces à sa survie. Chaque rapport est préparé par des spécialistes de l'espèce en question.

Le rapport de situation est ensuite analysé par le Comité aviseur [sic] sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables du Québec. Le mandat de ce comité indépendant est d'évaluer la situation des espèces à l'étude. Il doit émettre un avis sur

⁶⁹ MELCCFP, *Politique québécoise sur les espèces menacées ou vulnérables*, Québec, 1992, [en ligne](#) [Politique sur les EMV].

⁷⁰ LEMV, art. 10.

⁷¹ [RLRO, c. E-12.01, r. 2.](#)

⁷² LEMV, art. 10(2) et 11.

⁷³ Pour la liste des espèces, voir *Liste des espèces floristiques et fauniques susceptibles d'être désignées menacées ou vulnérables*, [RLRO, c. E-12.01, r. 5.](#)

⁷⁴ LEMV, art. 7(2).



le statut légal à recommander et se prononcer sur les mesures de protection de l'espèce et de son habitat à mettre en place.

Le Comité est composé de trois scientifiques issus de la communauté, de trois représentants issus d'organisations non gouvernementales et d'un représentant du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Leurs recommandations sont fondées uniquement sur des critères scientifiques, dont la répartition géographique de l'espèce en Amérique du Nord et au Québec, sa biologie, son abondance, l'état et les tendances de ses populations, les facteurs limitants et les menaces à sa survie. Le rang de précarité de l'espèce est également considéré.

Le statut proposé et les mesures de protection recommandées par le Comité sont transmis au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs qui les approuve ou les rejette. S'il y a lieu, il autorise les démarches permettant la désignation de l'espèce. Des consultations interministérielles et autochtones sont notamment tenues au cours de ce processus⁷⁵.

[Soulignements ajoutés]

Ainsi, les pratiques administratives témoignent de l'instauration d'une première démarche, non prévue par la LEMV mais nécessaire en pratique, de **recommandation scientifique** au ministre de l'Environnement, afin que celui-ci soit en mesure d'exercer son pouvoir de recommandation au gouvernement, aux fins de désignation d'une espèce. C'est la *Politique québécoise sur les espèces menacées ou vulnérables* (« Politique sur les EMV ») adoptée en 1992, qui définit le rôle des différents comités ainsi que les étapes du processus de désignation des espèces⁷⁶.

Les pratiques administratives ont par ailleurs mené à l'adoption d'un autre mécanisme non prévu à la LEMV, soit la notion de « **rang de précarité** ». Selon cette approche, l'imminence du risque de disparition d'une espèce sera évaluée en fonction, d'abord, d'une donnée géographique (mondiale, nationale ou provinciale)⁷⁷, puis d'un niveau de risque de disparition de l'espèce dans cette région, sur une échelle de 1 à 5⁷⁸. Ce rang de précarité tient notamment compte des données collectées par le *Centre de données sur le patrimoine naturel du Québec* (« **CDPNQ** »), lequel offre d'ailleurs une carte interactive

⁷⁵ Gouvernement du Québec, « Désignation des espèces menacées ou vulnérables », Québec, à jour au 6 mars 2025, [en ligne](#).

⁷⁶ Politique sur les EMV.

⁷⁷ Ces rangs sont définis ainsi : **Rang G** (Global) pour l'échelle mondiale, **Rang N** (National) pour l'échelle nationale, **Rang S** (Subnational) pour l'échelle provinciale. Voir notamment Gouvernement du Québec, « Comprendre les rangs de précarité des espèces », Québec, à jour au 6 mars 2025, [en ligne](#).

⁷⁸ **1.** Espèce à risques très élevés d'extinction ou d'extirpation, **2.** Espèce à risques élevés d'extinction ou d'extirpation, **3.** Espèce à risques modérés d'extinction ou d'extirpation, **4.** Espèce qui n'est apparemment pas à risque d'extinction ou d'extirpation, **5.** Espèce qui n'est pas à risque d'extinction ou d'extirpation. Soulignons cependant que d'autres statuts existent, chacun étant applicable dans des circonstances propres. Voir notamment Gouvernement du Québec, « Comprendre les rangs de précarité des espèces », Québec, à jour au 6 mars 2025, [en ligne](#).



publique recensant les « occurrences d'observation » d'espèces sous surveillance, ainsi qu'une foule d'informations pertinentes⁷⁹.

Outre le fait d'encadrer le processus de désignation des espèces, la LEMV s'intéresse presque exclusivement aux espèces floristiques, sans offrir de protection aux espèces fauniques. Il est donc nécessaire de se tourner vers la LCMVF.

4.1.2 Le régime de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune

Au Québec, la LCMVF est la loi cadre en ce qui concerne la gestion et la conservation de la faune, notamment en matière de chasse, de pêche et de piégeage. Elle aborde ces relations en termes de limites à l'exploitation des « ressources fauniques » et module la protection des espèces selon leur statut d'espèce menacée ou vulnérable. Son application relève du MELCCFP⁸⁰ et est largement confiée aux agent·es de protection de la faune⁸¹, mais peut être déléguée, dans une certaine mesure, aux municipalités⁸².

Les **protections** offertes par la LCMVF sont applicables aux **individus** d'une espèce menacée, vulnérable ou susceptible de l'être⁸³ ainsi qu'à ses **habitats s'il correspond à la définition d'un « habitat faunique »**. Plusieurs mesures prévues à la LCMVF, telle l'interdiction de détruire le nid d'un animal, s'appliquent toutefois à l'ensemble des espèces fauniques peu importe leur statut.

Afin d'appliquer ces protections, la LCMVF confie aux agents de la protection de la faune des pouvoirs étendus d'inspection, de fouille et de saisie⁸⁴. De même, en cas de contravention à la loi, une personne se verra exposée à une peine beaucoup plus sévère, pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement, si ses gestes mettent en cause l'habitat ou un individu d'une EMV plutôt qu'une espèce sans statut particulier⁸⁵.

⁷⁹ Gouvernement du Québec, « Données sur les espèces en situation précaire », Québec, à jour au 6 mars 2025, [en ligne](#).

⁸⁰ Le MELCCFP est responsable de la LCMVF selon une réattribution toute récente de la compétence en matière de gestion de la faune. Voir *Décret 1645-2022 concernant le ministre et le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs*, (2022) 154 G.O. II, 6517, [en ligne](#). Voir aussi *Décret 1662-2022 Concernant la ministre et le ministère des Ressources naturelles et des Forêts*, (2022) 154 G.O. II, 6524, [en ligne](#), ainsi que *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, [RLRO, c. M-25.2](#), à l'art. 111.

⁸¹ LCMVF, art. 5(7).

⁸² LCMVF, art. 128.16.

⁸³ Sous le régime de la LCMVF, les espèces « susceptibles » d'être désignées semblent, en certaines circonstances, bénéficier des mêmes protections que les espèces menacées ou vulnérables. L'art. 11 de la LCMVF prévoit ceci : « 11. Dans le cas d'un animal d'une espèce menacée ou vulnérable, on entend également par « animal » tout invertébré autre qu'un mollusque ou un crustacé aquatiques. [Alinéa] Il en est de même pour les espèces qui apparaissent sur une liste déterminée en vertu de l'article 9 de la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables (chapitre E-12.01). [Alinéa] Dans le cas d'un animal ou d'un poisson d'une espèce menacée ou vulnérable, on assimile également à une espèce une population géographiquement isolée, une race ou une variété ». Or, l'art. 9 LEMV est relatif à la liste discrétionnaire du ministre quant aux espèces « susceptibles » d'être désignées, uniquement. Les termes employés à la LCMVF réfèrent par ailleurs fréquemment à la notion d'animal. Voir par exemple à l'art. 171.1 LCMVF.

⁸⁴ LCMVF, art. 13.1 et 16.

⁸⁵ Quant aux individus d'une espèce, voir à l'art. 171.1 LCMVF. Quant aux habitats d'une espèce, voir notamment aux art. 128.6 et 171.2 (3) LCMVF.



Dans un habitat faunique, il est interdit de faire une « activité susceptible de modifier un élément biologique, physique ou chimique propre à l'habitat de l'animal ou du poisson visé »⁸⁶. Ainsi, un habitat faunique bénéficie d'une protection importante lorsqu'adéquatement désigné, ce qui implique des modalités particulières pour la désignation en terre privée, le cas échéant. Cette protection comporte cependant **d'importantes limites**.

- ★ D'abord, la loi prévoit plusieurs **exceptions**, soit des situations où certaines protections de la LCMVF sont inapplicables, notamment en matière d'exploration minière⁸⁷.
- ★ Ensuite, même lorsque l'interdiction est applicable, le ministre peut décider **d'autoriser**⁸⁸ une activité qui perturbe une espèce ou son habitat ou déléguer ce pouvoir d'autorisation aux municipalités via une entente⁸⁹.
- ★ En outre, en pratique, sa **mise en œuvre comporte de graves lacunes**. En effet, elle ne s'applique qu'aux habitats « qui rencontrent les caractéristiques ou les conditions déterminées par règlement et, dans les cas prévus par règlement, qui sont identifiés par un plan dressé par le ministre »⁹⁰. Ces caractéristiques et conditions déterminées par règlement sont celles prévues au *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*.
Or, pour la moitié des EMV fauniques, l'habitat n'est pas décrit par règlement. Pour d'autres, les caractéristiques sont décrites mais exigent l'élaboration d'un plan par le ministre. En date du 10 septembre 2024, l'habitat de seulement 33 espèces était décrit dans le règlement sur un total de 65 espèces et, de ce nombre, tous exigeaient un plan dressé par le ministre. Au total, seuls 11 plans d'habitats étaient dressés par le ministre à cette date⁹¹, ce qui expose le ministre à des recours judiciaires.
- ★ Finalement, **en terres privées**, on ne peut sanctionner une contravention sur une propriété privée que si le propriétaire a été avisé de la présence de l'habitat via une démarche particulière (l'envoi d'un avis et, dans certains cas, l'inscription au registre foncier)⁹². Cela est rarement fait en pratique. Pourtant, le ministre pourrait dresser le plan des habitats des espèces et envoyer en masse des avis aux personnes possédant une propriété dans les limites de la zone désignée sur plan. Il pourrait donc ensuite sanctionner les manquements dans les zones désignées.

Ainsi, tant les exceptions à la loi que les lacunes dans sa mise en œuvre limitent la portée de la protection que les lois provinciales accordent réellement aux EMV. Il est donc d'autant plus pertinent que les municipalités utilisent leurs pouvoirs pour protéger la biodiversité sur leur territoire.

⁸⁶ LCMVF, art. 128.6.

⁸⁷ *Règlement sur les habitats fauniques*, [RLRO c. C-611, r. 18](#), art. 9 et s. [RHF]

⁸⁸ Soulignons qu'il s'agit d'un mécanisme d'autorisation distinct de celui de la LOE.

⁸⁹ LCMVF, art. 128.7.

⁹⁰ LCMVF, art. 128.1.

⁹¹ Gouvernement du Québec, *Habitats fauniques protégés légalement*, [en ligne](#). Pour le dénombrement, voir le *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*.

⁹² LCMVF, art. 171.3.



4.1.3 Le régime de la Loi sur la qualité de l'environnement

La LOE établit le cadre de la protection générale des composantes de l'environnement au Québec et prévoit un encadrement des activités humaines en fonction des impacts qu'elles sont susceptibles d'avoir sur l'environnement. Elle pose une prohibition générale de rejeter dans l'environnement une substance susceptible de causer un dommage ou de porter préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à l'atmosphère ou à la faune⁹³.

Elle instaure ensuite un **mécanisme d'autorisation des activités** par le ministre de l'Environnement ou par le gouvernement⁹⁴. Ainsi, dépendamment des impacts qu'une activité est susceptible de générer sur l'environnement, elle pourra être assujettie à l'obtention d'une autorisation ou à la production d'une déclaration de conformité, à moins d'en être exemptée. Cet encadrement par niveau d'impact est prévu à la LOE et est précisé dans le *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (« **REAFIE** »)⁹⁵.

Le régime d'autorisation des activités est lié à la protection des espèces et de leurs habitats puisqu'elle permet au MELCCFP d'analyser les impacts de ces activités sur la biodiversité, puis de décider de délivrer ou non l'autorisation, avec ou sans conditions. En effet, la LOE permet explicitement au ministre de refuser de délivrer une autorisation s'il est d'avis que le projet « porte atteinte aux fonctions écologiques et à la biodiversité des milieux ou du bassin versant auquel ils appartiennent »⁹⁶. Si le ministre décide d'autoriser le projet, il peut assortir son autorisation d'un large éventail de conditions pour protéger la qualité de l'environnement et pour éviter de porter atteinte aux écosystèmes et aux espèces vivantes⁹⁷.

Plusieurs caractéristiques d'un projet peuvent entraîner l'obligation d'obtenir une autorisation. Le fait qu'un projet vise l'habitat d'une espèce faunique protégée par la LEMV ne déclenche pas, en soi, la nécessité d'obtenir une autorisation en vertu de la LOE⁹⁸. Il s'agit cependant d'un motif permettant au ministre de **refuser** de délivrer une autorisation sans justification supplémentaire si l'habitat a été désigné dans un plan par le ministre en vertu du *Règlement sur les habitats fauniques* (« **RHF** »)⁹⁹. Or, comme mentionné précédemment, il est rare que le ministre dresse les plans d'habitats fauniques dans les faits, et ce, même lorsqu'il est juridiquement obligé de le faire. En l'absence de plan d'habitat, le ministre a tout de même le pouvoir de refuser un projet qui ne protège pas suffisamment les espèces vivantes, mais ce motif large pourrait exiger davantage de justification¹⁰⁰.

⁹³ LOE, art. 20.

⁹⁴ LOE, art. 22.

⁹⁵ [RLRO, c. O-2, r. 171](#). Voir la page web du MELCCFP exposant cet encadrement et offrant plusieurs ressources explicatives : Gouvernement du Québec, *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE)*, [en ligne](#).

⁹⁶ LOE, art. 46.0.6, s'ajoutant aux motifs de l'article 31.0.3.

⁹⁷ LOE, art. 24.

⁹⁸ Rappelons toutefois qu'indépendamment de la LOE, une autorisation pourrait être exigée par la LCMVF si l'activité peut nuire à un individu d'une espèce protégée ou à son habitat. Voir la LCMVF, art. 26, 47, 128.7, 128.9.

⁹⁹ LOE, art. 31.0.3, al. 2 (4).

¹⁰⁰ LOE, art. 31.0.3, al. 2 (2) et al. 3.



Le fait qu'une activité soit réalisée en **milieu humide ou hydrique**, ce qui constitue parfois un habitat pour la Rainette, entraîne généralement la nécessité d'obtenir une autorisation en vertu de la LOE. Depuis 2017, les projets en milieu humide ou hydrique sont soumis à un encadrement plus restrictif qui repose sur la séquence éviter – minimiser – compenser¹⁰¹. La LOE prévoit par exemple que, pour être autorisé, un projet en milieu humide ou hydrique doit faire l'objet d'une étude de caractérisation des milieux visés et d'une démonstration qu'il n'était pas possible de réaliser le projet ailleurs¹⁰².

Dans la majorité des cas, lorsqu'une activité vise un milieu humide ou hydrique mais n'est pas assujettie à l'obtention d'une autorisation, elle est alors encadrée par le *Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles* (« **RAMHHS** »)¹⁰³, adopté en 2020 en complément aux règles de la LOE et du REAFIE. Par exemple, le RAMHHS interdit les interventions qui auraient pour effet de nuire au libre écoulement des eaux¹⁰⁴.

En bref, sur papier, la LOE et ses règlements limitent les activités qui perturbent les milieux humides et hydriques. Or, en pratique, la mise en œuvre de ce cadre juridique souffre d'importantes lacunes comme l'a souligné en 2023 un rapport de la Commissaire au développement durable :

La première étape de la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser » vise à éviter la destruction de milieux humides et hydriques. Cependant, l'application rigoureuse de cette étape n'est pas assurée par le MELCCFP lorsqu'il analyse les demandes d'autorisation pour des projets réalisés dans de tels milieux.

Par ailleurs, le MELCCFP n'a pas l'assurance que les mesures pour réduire au minimum l'impact des projets sur les milieux humides et hydriques, prévues dans les autorisations qu'il a délivrées, sont appliquées. La majorité des autorisations délivrées au cours des 10 dernières années n'ont pas été inspectées.¹⁰⁵

Dans les mois qui ont suivi, des enquêtes journalistiques ont aussi révélé que la quasi-totalité des demandes d'autorisation de projet en milieu humide est acceptée¹⁰⁶.

Ainsi, le mécanisme d'autorisation des projets et plus particulièrement les dispositions spécifiques aux milieux humides et hydriques permettent au ministre de l'Environnement d'examiner les impacts potentiels d'un projet (industriel, commercial ou autre) sur des milieux qui sont susceptibles d'être utilisés la Rainette. Cependant, le rôle que joue le mécanisme d'autorisation de la LOE est limité, tant par les lacunes dans la réelle application des mesures de protection des milieux humides que par l'absence de plans d'habitats fauniques prévus par la LCMVF

¹⁰¹ LOE, art. 46.0.1 et suivants.

¹⁰² LOE, art. 46.0.3.

¹⁰³ [RLRO, c. O-2, r. O.1.](#)

¹⁰⁴ RAMHHS, art. 7.

¹⁰⁵ Commissaire au développement durable, *Rapport de la commissaire au développement durable*, dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*, 2023, [en ligne](#), chapitre 3.

¹⁰⁶ Éric-Pierre Champagne, « Les destructions illégales se multiplient », *La Presse*, 28 septembre 2023, [en ligne](#).



Une véritable mise en œuvre de la protection juridique des milieux humides est essentielle pour conserver ces écosystèmes importants pour la Rainette et pour une foule d'autres espèces vivantes. Considérant les lacunes rapportées, il est d'autant plus pertinent que les autres acteurs de l'aménagement du territoire – dont les municipalités – mettent l'épaule à la roue.

4.1.4 Le rôle du gouvernement provincial en aménagement du territoire en vertu de la LAU

La LAU encadre les pouvoirs municipaux en aménagement du territoire et en urbanisme ainsi que l'interaction de ceux-ci avec les pouvoirs de la province.

La LAU établit la « règle de conformité » entre les différents niveaux de planification territoriale. Ainsi, les règlements doivent concorder avec les plans d'urbanisme des municipalités, qui doivent concorder avec les schémas d'aménagement et de développement (« schéma ») des MRC, qui doivent à leur tour concorder avec les plans d'aménagement métropolitains des communautés métropolitaines (le cas échéant) et avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (« **OGAT** »). Cette règle vise à « assurer la concordance des objectifs et des projets des divers paliers de décision »¹⁰⁷ et impose une certaine concertation des décideurs.

La planification de l'aménagement du territoire relève donc en grande partie des municipalités, mais doit en tout temps se rapporter aux OGAT établies par le **gouvernement provincial**. Ces orientations sont formulées de manière plutôt générale et établissent de grands principes d'aménagement à respecter¹⁰⁸. Les OGAT jouent un rôle important dans l'exercice des pouvoirs municipaux en raison de la règle de conformité.

Jusqu'à récemment, les OGAT en vigueur pour les MRC partout au Québec étaient celles adoptées en 1994¹⁰⁹, bonifiées par de nombreuses OGAT thématiques qui ont été adoptées au fil des années pour des domaines spécifiques (agriculture, activités minières, etc.)¹¹⁰. Jusqu'à récemment, aucune OGAT ne portait spécifiquement sur la conservation ou sur la protection des milieux naturels ou de la biodiversité. Or, en mai 2024, à la suite d'un large processus de concertation et de consultation publique, de nouvelles OGAT ont été adoptées et sont entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2024. Parmi les orientations retenues, on trouve notamment les objectifs et sous-objectifs suivants :

Orientation 1 : Assurer la résilience des communautés par le renforcement de l'adaptation aux changements climatiques et l'accroissement de la sécurité des milieux de vie

· Objectif 1.1 — Adapter les milieux de vie aux changements climatiques

¹⁰⁷ Gouvernement du Québec, *Règle de conformité du Guide La prise de décision en urbanisme*, à jour le 7 mars 2025, [en ligne](#).

¹⁰⁸ LAU, art. 21.

¹⁰⁹ Gouvernement du Québec, « Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement – pour un aménagement concerté du territoire », 1994, [en ligne](#).

¹¹⁰ Gouvernement du Québec, *Orientations gouvernementales en aménagement du territoire en vigueur (OGAT)*, [en ligne](#).



- Objectif 1.2 — Renforcer la sécurité et améliorer la qualité de vie des communautés par la réduction des risques et des nuisances

Orientation 2 : Assurer la conservation des écosystèmes et miser sur une gestion durable et intégrée des ressources en eau

- Objectif 2.1 — Conserver les milieux naturels d'intérêt
- Objectif 2.2 — Contribuer à la résilience des écosystèmes
- Objectif 2.3 — Assurer la pérennité et la protection des ressources en eau par une gestion intégrée¹¹¹

Ces nouvelles orientations sont modulées selon plusieurs catégories : six types de MRC, la communauté métropolitaine de Montréal et celle de Québec¹¹². Chaque « typologie » de MRC et communauté métropolitaine fait l'objet d'un document distinct détaillant comment les OGAT leurs sont applicables.

Notamment, on précise que l'orientation 2 implique qu'une MRC **doit** procéder à un exercice **d'identification des territoires d'intérêt écologique** sur son territoire et doit consulter les communautés autochtones concernées¹¹³. Ces responsabilités municipales sont décrites davantage en section 5.1.3.

En bref, les MRC et les communautés métropolitaines doivent se conformer à ces objectifs, sans quoi le Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (« **MAMH** »)¹¹⁴. Notons que, lorsque le MAMH évalue la conformité du document de planification d'une instance municipale aux OGAT, il doit obtenir l'avis des autres ministères intéressés, par exemple¹¹⁵. De plus, le MAMH peut demander la modification d'un schéma d'aménagement et de développement ou d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement pour se conformer aux nouvelles OGAT¹¹⁶.

4.1.5 Le régime de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

L'habitat de la Rainette se retrouve en grande partie en milieu agricole¹¹⁷. L'agriculture intensive est identifiée comme l'une des menaces à la survie de l'espèce. En effet, le Programme de rétablissement fédéral indique que « l'agriculture intensive a mené au remblayage, au drainage (incluant le nivellement des terres) et au déboisement des Basses-Terres du Saint-Laurent, entraînant ainsi une perte et une dégradation de l'habitat ainsi qu'une réduction de la connectivité »¹¹⁸. Ce phénomène est particulièrement visible en Montérégie.

Toutefois, l'usage agricole d'un territoire n'est pas en soi incompatible avec la protection de la biodiversité et la conservation. En Outaouais, on note plutôt que des « pratiques

¹¹¹ MAMH, *Orientations gouvernementales en aménagement du territoire*, [en ligne](#).

¹¹² Gouvernement du Québec, *OGAT - Typologie des municipalités régionales de comté*, [en ligne](#).

¹¹³ Gouvernement du Québec, *Orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC des groupes A, B et C*, [en ligne](#).

¹¹⁴ LAU, art. 51, 53.7, 56.4, 56.14, 65, 79.9, 79.19.4.

¹¹⁵ LAU, art. 267.

¹¹⁶ LAU, art. 53.12 et 57.9.

¹¹⁷ Programme de rétablissement fédéral.

¹¹⁸ Programme de rétablissement fédéral.



culturelles moins intensives » ont permis de moins affecter le drainage naturel de l'habitat de la Rainette. Ainsi, la protection du territoire agricole face à d'autres menaces comme l'urbanisation peut contribuer à la protection de la Rainette si elle est combinée à des mesures favorisant les pratiques agricoles à moindre impact.

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹¹⁹ (« **LPTAA** ») vise à protéger les terres et les activités agricoles du Québec. Principalement, cette loi protège les terres agricoles existantes en assujettissant les changements d'usages à l'obtention d'une autorisation de la part de la Commission de protection du territoire agricole (« **CPTAQ** »). En vertu de cette loi, dans une région agricole désignée, une personne ne peut utiliser une terre ou une érablière à des fins autres que l'agriculture ou l'exploitation d'une érablière¹²⁰. Il est aussi interdit d'effectuer un lotissement ou d'aliéner un lot sur l'une de ces terres, ou de procéder à l'enlèvement du sol arable. Ces interdictions peuvent toutefois être levées si la CPTAQ l'autorise.

La LPTAA protège indirectement les habitats naturels en ce sens qu'elle restreint le développement de projets industriels, commerciaux ou urbains sur les terres en zone agricole. Lorsque la CPTAQ doit décider d'autoriser ou non une utilisation ou l'aliénation d'une terre agricole, elle doit tenir compte d'une liste de critères mentionnés dans la loi¹²¹. La préservation des écosystèmes et des fonctions de ceux-ci n'est pas directement ciblée parmi ces critères, qui visent davantage le maintien de l'agriculture. Cependant, plusieurs critères sont indirectement liés à la protection des espèces. Notamment, la CPTAQ doit tenir compte de l'effet de l'utilisation projetée « sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol sur le territoire de la municipalité locale et dans la région ».

Plus généralement, la protection de la biodiversité peut être considérée comme contribuant au maintien des activités agricoles à long terme. Comme le résume l'Institut de technologie agro-alimentaire du Québec :

En améliorant la productivité grâce aux pollinisateurs, en enrichissant les sols et en réduisant la dépendance aux intrants chimiques, les agriculteurs renforcent la résilience de leurs exploitations. La diversification des revenus et l'adaptation aux changements climatiques complètent ce portrait gagnant. Chaque haie plantée, chaque rotation de culture et chaque refuge installé contribue à une agriculture plus durable et prospère. En repensant nos pratiques, nous investissons non seulement dans la rentabilité à court terme, mais aussi dans la pérennité de notre environnement et de notre secteur agricole¹²².

Dans certains cas, l'implantation de mesures de conservation en terre agricole pourrait constituer un usage « à des fins autres que l'agriculture » devant obtenir une autorisation de la CPTAQ¹²³. La CPTAQ est donc appelée à évaluer, au cas par cas, l'interaction entre la

¹¹⁹ *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, [RLRO, c. P-41.1](#), ci-après « **LPTAA** ».

¹²⁰ LPTAA, articles 26 et 27.

¹²¹ LPTAA, art. 62.

¹²² Institut de technologie agro-alimentaire du Québec, *Favoriser la biodiversité en milieu agricole : aussi une question de rentabilité !*, [en ligne](#).

¹²³ *Fondation pour la sauvegarde des écosystèmes du territoire de la Haute-Yamaska c. Cour du Québec*, [2024 QCCS 3036](#).



nécessité de protéger les territoires agricoles et celle, tout autant d'intérêt public, de protéger la biodiversité. Cette discrétion doit toutefois s'exercer conformément à la définition de l'agriculture prévue par la LPTAA, qui inclut le fait de laisser le sol sous couverture végétale ou de l'utiliser à des fins sylvicoles¹²⁴.

Ainsi, l'implantation de mesures de protection de l'habitat de la Rainette en terre agricole pourrait être conciliable avec la LPTAA et les activités agricoles.

4.1.6 Autres lois pertinentes

D'autres lois permettent au ministre de l'Environnement et au gouvernement de protéger des milieux naturels, notamment en créant des **aires protégées**¹²⁵. La *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (« **LCPN** »)¹²⁶ comporte la majorité des pouvoirs en ce sens. Elle permet au ministre de l'Environnement de désigner sur plan un milieu naturel dans l'optique d'en faire une aire protégée. Cette désignation a pour effet de soumettre toute activité projetée ou en cours dans le milieu en question à l'obtention d'une autorisation du ministre et accorde ainsi une protection relative aux espèces qui en dépendent¹²⁷. Lorsque la demande d'autorisation vise un milieu humide ou hydrique, le ministre doit prendre en compte certains éléments, dont notamment le fait que le milieu désigné « devrait, en principe, être maintenu dans son état naturel »¹²⁸.

Les aires protégées peuvent prendre différentes formes, dont notamment celles de réserve marine, de réserve de biodiversité, de réserve écologique, de paysage humanisé ou encore de réserve naturelle¹²⁹. Les municipalités, les communautés autochtones, les organismes de conservation et les acteurs privés ont un rôle à jouer à différents niveaux dans la création de ces aires protégées.

La *Loi sur les parcs* permet également d'offrir une protection pour certaines espèces par la création de parcs nationaux dans lesquels certaines activités sont limitées ou interdites selon un classement par type de zone¹³⁰.

De même, la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (« **LADTF** »)¹³¹ permet au ministre des Ressources naturelles et des Forêts (« **MRNF** ») de désigner des aires forestières comme « refuge biologique » sur des **territoires publics**¹³². Une telle désignation a pour effet d'interdire les activités d'aménagement forestier dans le territoire visé, sauf autorisation du ministre, laquelle ne peut être délivrée que si l'activité n'est pas susceptible de porter atteinte au maintien de la diversité biologique¹³³. La LADTF

¹²⁴ LPTAA, art. 1.

¹²⁵ Le ministre de l'Environnement doit tenir un registre des aires protégées. Celui-ci est disponible en ligne : MELCCFP, « Registre des aires protégées », Québec, [en ligne](#).

¹²⁶ [RLRO, c. C-61.01](#).

¹²⁷ LCPN, art. 13.1.

¹²⁸ LCPN, art. 22.0.1.

¹²⁹ LCPN : Voir les articles 27 à 55 (réserve marine, réserve de biodiversité et réserve écologique), 56 à 65.1 (réserve naturelle) et 65.2 à 65.9 (Paysage humanisé).

¹³⁰ *Loi sur les parcs*, [RLRO, c. P-9](#), *Règlement sur les parcs*, [RLRO, c. P-9, r. 25](#).

¹³¹ [RLRO, c. A-18.1](#).

¹³² LADTF, art. 27.

¹³³ LADTF, art. 30.



permet également au MRNF de désigner des « milieux humides d'intérêt » dans l'optique de protéger « des forêts humides de haute valeur écologique ou de grande importance pour le maintien de la diversité biologique »¹³⁴. La réalisation d'activités d'aménagement forestier y est également interdite, sauf autorisation du MRNF¹³⁵.

4.2. La protection actuelle de la Rainette par le gouvernement provincial

4.2.1. La désignation et le plan de rétablissement de la Rainette

Au niveau provincial, la Rainette est considérée comme une espèce **menacée**. Surveillée depuis l'an 2000, elle est d'abord désignée à titre d'espèce vulnérable et est finalement désignée à titre d'espèce menacée en juin 2023¹³⁶. En ce qui concerne son rang de précarité, la Rainette est classée au niveau provincial au rang S2 – espèce à risque élevé d'extinction.¹³⁷

L'habitat faunique de la Rainette fait aussi l'objet d'une description dans le *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, laquelle entraîne les protections de la LCMVF si les conditions sont respectées :

[L]a rainette faux-grillon de l'Ouest (*Pseudacris triseriata*); l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest correspond à un territoire constitué de milieux humides permanents ou temporaires, des milieux terrestres adjacents et des milieux qui permettent une connectivité entre les populations, servant à la reproduction, à l'alimentation, au repos, aux déplacements ou à l'hibernation, identifié par un plan dressé par le ministre¹³⁸; [...]

[Soulignement ajouté]

La désignation sur un plan dressé par le ministre est donc essentielle pour lui offrir l'entièreté des protections prévues à la LCMVF. Or, malgré l'ordonnance du gouvernement en ce sens, il appert qu'aucune identification par plan n'a été effectuée et publiée¹³⁹. Ainsi, les mécanismes d'autorisation de la LQE et la LCMVF peuvent jouer un rôle limité étant donné l'absence de plan d'habitat faunique. La protection provinciale de la Rainette demeure donc chancelante faute de mise en œuvre concrète et complète, surtout en terre privée. C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral a décidé d'intervenir pour protéger la Rainette à certains endroits particulièrement menacés par le développement (voir le chapitre 3).

¹³⁴ LADTF, art. 35.1.

¹³⁵ LADTF, art. 35.5.

¹³⁶ *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, [RLRO, c. E-12.01](#), r. 2, art. 1(4)a). *Décret 949-2023, édictant le Règlement modifiant le Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, ([21 juin 2023](#)) [155 G.O. II](#), p. 2394 à 2398.

¹³⁷ MELCCFP, *Listes des espèces fauniques*, «Rainette faux-grillon de l'Ouest», [en ligne](#). Au niveau global, la Rainette est classée comme espèce qui n'est pas à risque d'extinction (G5) alors qu'au niveau national, elle est classée comme espèce qui n'est apparemment pas à risque d'extinction (N4).

¹³⁸ *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, [RLRO, c. E-12.01](#), r. 2, art. 1(4)a).

¹³⁹ Aucun plan n'a pu être retracé à la Gazette officielle, s'agissant du mode de publication désigné par l'article 128.3 LCMVF. Voir aussi le Plan de rétablissement provincial.



La Rainette bénéficie cependant d'un Plan de rétablissement provincial pour la période 2019-2029 qui prévoit la mise en place de plusieurs mesures non juridiques. Il est d'ailleurs intéressant d'y lire les constats et les mises en garde quant à la faisabilité du rétablissement de l'espèce :

L'Équipe de rétablissement de la rainette faux-grillon de l'Ouest du Québec considère que le maintien à long terme de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ainsi que la conservation durable de ses habitats, est possible et souhaitable. Bien que le nombre et la répartition des métapopulations actuelles de l'espèce dans le sud du Québec ne représentent qu'une faible fraction de ce qui existait avant le milieu du siècle dernier, nous croyons que les métapopulations résiduelles permettent de soutenir le rétablissement. Or, la faisabilité du rétablissement sera tributaire de l'arrêt de la conversion des habitats de l'espèce ainsi que de la mise en place d'activités, de pratiques et de mesures de gestion permettant le maintien des caractéristiques d'habitats. Étant donné l'état de dégradation et d'isolement de certains habitats et de certaines populations, la faisabilité du rétablissement implique également des investissements pour l'amélioration, la restauration et la création d'habitats visant à augmenter la viabilité des métapopulations dont la probabilité de maintien à long terme est jugée moyenne ou faible. Enfin, le rétablissement est faisable sur le plan technique, biologique et scientifique, mais comporte des enjeux socioéconomiques étant donné le partage nécessaire du territoire entre l'humain et la rainette faux-grillon de l'Ouest dans la portion la plus densément peuplée de la province¹⁴⁰.

[Soulignements ajoutés]

Le Plan de rétablissement provincial énonce notamment six objectifs favorisant le rétablissement de l'espèce et bénéficie d'une équipe dédiée à sa mise en œuvre.

¹⁴⁰ Équipe de rétablissement de la rainette faux-grillon de l'ouest du québec (2019). *Plan de rétablissement de la rainette faux-grillon de l'Ouest (Pseudacris triseriata) – 2019-2029*, [en ligne](#).



5. LES INSTANCES MUNICIPALES

5.1. Les pouvoirs municipaux pertinents à la protection de l'habitat de la Rainette

5.1.1. Considérations générales

Les instances municipales comprennent les **municipalités locales** (avec ou sans statut de « ville »), les municipalités régionales de comté (« MRC ») et les **communautés métropolitaines**. Le présent rapport s'adresse principalement aux municipalités locales et aux MRC, que nous désignerons dans l'ensemble comme « municipalités », afin d'identifier les pouvoirs et compétences leur permettant d'agir pour la protection de la Rainette. C'est donc sur ces instances que se concentrera la section 5 du rapport. Les pouvoirs et responsabilités des communautés métropolitaines seront abordées plus brièvement ici, mais demeurent pertinents puisqu'ils peuvent être source d'obligations et d'interdictions dans les municipalités incluses dans leur territoire.

Les municipalités disposent des compétences et pouvoirs réglementaires qui leur sont conférés par les lois du Québec¹⁴¹. Notamment, elles interviennent en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, d'environnement, de taxation, de gestion des cours d'eau et d'infrastructures publiques, dont les routes. Dans leurs champs de compétence, les municipalités peuvent adopter des mesures, des plans et politiques. Si la loi le permet via une disposition législative habilitante, elles peuvent adopter des règlements sur un objet. Les mesures réglementaires ont un pouvoir contraignant et peuvent s'accompagner de pouvoirs d'enquête et de sanction, alors que les plans et politiques constituent essentiellement des documents énonçant les orientations et objectifs de la municipalité. Ces documents n'ont de force juridique directe que s'ils sont intégrés dans un règlement.

Bien que la protection des espèces à statut précaire ne fasse pas l'objet d'une compétence spécifiquement déléguée aux municipalités par la province, de nombreux pouvoirs permettent aux municipalités de contribuer à la protection de la biodiversité. En fait, les municipalités ont non seulement des pouvoirs mais également des responsabilités dans ce domaine, notamment en vertu des OGAT et des contenus minimaux des documents de planification exigés à la LAU.

Ainsi, la survie et le rétablissement de la Rainette sont directement influencés par l'exercice des pouvoirs municipaux, qui peuvent créer des protections qui s'ajoutent à celles des lois provinciales et fédérales. Notamment, les pouvoirs municipaux permettent la prise de mesures qui visent directement les terres privées.

¹⁴¹ Une compétence, ou un champ de compétence, correspond à un domaine dans lequel un palier de gouvernement peut agir. En contexte municipal, un pouvoir est un moyen dont une municipalité locale ou une municipalité régionale de comté peut se prévaloir pour exercer un de ses champs de compétence. Par exemple, les municipalités ont compétence en matière d'aménagement du territoire. Elles peuvent exercer cette compétence par divers moyens, notamment en ayant recours à leur pouvoir d'adopter un règlement de zonage.



Pour des exemples concrets d'utilisation des pouvoirs municipaux pour la protection de la biodiversité, nous vous invitons à prendre connaissance de la section 5.2 du rapport qui s'intéresse au contenu de règlements d'urbanisme de sept municipalités abritant la Rainette au Québec. Sans avoir été sélectionnés comme cas « modèles », ces municipalités nous offrent des exemples actuels d'utilisation des pouvoirs réglementaires municipaux. Nous vous référons également à un guide publié par le ministère des Affaires municipales en 2010 pour outiller les municipalités concernant la protection de la biodiversité face à l'urbanisation¹⁴². Bien que datant de plusieurs années et pouvant nécessiter une mise à jour, il fournit des illustrations intéressantes d'initiatives municipales partout au Québec.

Le présent chapitre identifie les compétences et les responsabilités municipales pertinentes pour la conservation ou encore pour l'encadrement des activités qui menacent la survie de la Rainette et l'intégrité de son habitat. Autrement dit, nous nous intéressons aux compétences municipales permettant la protection des milieux naturels (particulièrement des milieux humides temporaires et permanents), des zones contiguës à ces milieux et de leur connectivité. Rappelons que les principales menaces à la survie et au rétablissement de la Rainette sont associées aux phénomènes suivants :

- l'urbanisation;
- l'intensification de l'agriculture;
- l'expansion du réseau de routes et de sentiers, incluant l'entretien des routes;
- la succession végétale, incluant la gestion des espèces envahissantes;
- les fertilisants et pesticides;
- les changements climatiques.¹⁴³

● Les pouvoirs des municipalités en aménagement et urbanisme

La LAU encadre les pouvoirs municipaux en aménagement du territoire et en urbanisme ainsi que l'interaction de ceux-ci avec les pouvoirs de la province. Elle établit la « **règle de conformité** » entre les différents niveaux de planification territoriale (voir la section 4.1.4). Cette règle vise à « assurer la concordance des objectifs et des projets des divers paliers de décision »¹⁴⁴ et impose une certaine concertation des décideurs. En conséquence, toute municipalité envisageant la modification d'un règlement d'urbanisme, d'un plan d'urbanisme ou d'un schéma à des fins de protection de la biodiversité doit s'assurer de

¹⁴² Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, « Chapitre 6 – La boîte à outils », dans *La biodiversité et l'urbanisation, Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*, [en ligne](#).

¹⁴³ Programme de rétablissement provincial.

¹⁴⁴ Gouvernement du Québec, *Règle de conformité du Guide La prise de décision en urbanisme*, à jour le 7 mars 2025, [en ligne](#).



cette conformité en suivant les processus prévus par la LAU¹⁴⁵. Notons que la loi ne prévoit pas de mécanisme permettant directement à la population d'intervenir dans l'évaluation de la conformité. Si un règlement ou un outil de planification semble non-conforme aux yeux des citoyen·nes, ceux-ci doivent plutôt recourir à la mobilisation auprès des instances concernées ou se tourner vers les tribunaux¹⁴⁶.

La LAU prévoit notamment l'adoption des règlements d'urbanisme par les municipalités locales et l'adoption des schémas d'aménagement et de développement (« **schémas** ») par les MRC, qui seront respectivement abordés plus en détails dans les prochaines sections. Notons que les municipalités locales dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC (villes « hors MRC ») disposent dans plusieurs cas des compétences propres aux MRC. On compte 43 municipalités hors MRC au Québec, dont la majorité des grandes villes. Certaines villes hors MRC font toutefois partie d'une agglomération qui exerce ces compétences à leur place.

La LAU encadre également l'adoption des plans métropolitains d'aménagement et de développement (« **plans métropolitains**») par les communautés métropolitaines. Les plans métropolitains contiennent notamment des orientations, des objectifs, des cibles et des critères d'aménagement du territoire à l'échelle **métropolitaine**¹⁴⁷. Les communautés métropolitaines peuvent notamment apporter une vision d'ensemble de la protection des milieux naturels à l'échelle du territoire métropolitain. Les MRC et les municipalités locales situées sur le territoire de la communauté métropolitaine doivent s'assurer que leurs schémas, plans et outils sont conformes au plan métropolitain en plus de tenir compte des OGAT qui les concernent directement. De plus, les communautés métropolitaines peuvent obliger les MRC de leur territoire à inclure des éléments dans leur schéma d'aménagement et de développement¹⁴⁸.

Notons qu'il n'y a que deux communautés métropolitaines au Québec : celle de Montréal et celle de Québec¹⁴⁹. Dans plusieurs régions, il n'y a donc pas cette instance supplémentaire entre la province et les MRC. Le contenu du plan métropolitain de la communauté métropolitaine de Montréal (« **CMM** ») est donc pertinent pour comprendre le droit applicable dans plusieurs des municipalités de la Montérégie où se trouve la Rainette. La version actuellement en vigueur du plan métropolitain de la CMM a été

¹⁴⁵ Voir LAU, art. 2, 8, 53.7 (conformité du plan métropolitain et du schéma aux orientations gouvernementales), 53.11.7 et 53.11.14 (conformité du schéma d'une MRC métropolitaine au plan métropolitain), 53.12 à 53.14 (demandes de modification du plan métropolitain ou du schéma un ministère), 59.5, 102, 110.4 et 110.5 (conformité des règlements d'urbanisme avec le plan d'urbanisme), 33, 34, 58, 59, 109.6 et 137.2 (conformité du plan et des règlements d'urbanisme avec le schéma), 150 (conformité des interventions gouvernementales avec le schéma), 237.2 (détermination des objets soumis à l'examen de conformité au schéma) et 240 (demande du ministre à la CMQ).

¹⁴⁶ Dans le cas de la conformité d'un règlement au plan d'urbanisme, cinq citoyen·nes peuvent demander l'avis de la Commission municipale, LAU, art. 59.8.

¹⁴⁷ LAU, art. 2.23 à 2.26.

¹⁴⁸ LAU, art. 2.25.

¹⁴⁹ Voir la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01 et la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.012.



adoptée en 2012 mais fait l'objet d'une révision entamée en 2022 et toujours en cours au moment d'écrire ces lignes¹⁵⁰.

Ainsi, à même leurs outils de planification du territoire, les différentes instances municipales peuvent identifier des milieux à protéger et prévoir des mesures en conséquence. Ces instances jouissent d'une large discrétion pour adopter les mesures qui leur semblent appropriées pour accomplir les objectifs qu'ils choisissent de se donner, dans le respect de la règle de conformité. Pour leur mise en œuvre concrète, ces objectifs et mesures doivent généralement faire l'objet de règlements par les municipalités locales qui ont des effets contraignants, tant pour les propriétaires privés que publics.

● Précisions sur les règlements de contrôle intérimaire

Les plans métropolitains, les schémas et les plans d'urbanisme peuvent être modifiés selon les processus établis par la loi¹⁵¹, toujours en assurant la conformité entre eux et aux OGAT. Pendant la révision, la modification ou l'élaboration d'un outil de planification (plan d'urbanisme, schéma, plan métropolitain), en attendant l'adoption de mesures réglementaires, l'instance municipale peut adopter une mesure de **contrôle intérimaire** afin de restreindre ou de régir la réalisation de nouveaux projets de lotissement, de construction ou de nouvelles utilisations du sol¹⁵². Le gouvernement décrit ainsi son utilité: « le contrôle intérimaire permet de s'assurer que les efforts de planification consentis ne seront pas rendus vains par la réalisation de projets qui compromettraient la portée des nouvelles orientations et règles d'aménagement et d'urbanisme en voie d'être définies »¹⁵³.

Cette mesure peut être prise par une résolution ou par un règlement, les effets de ce dernier pouvant durer beaucoup plus longtemps. Le règlement de contrôle intérimaire (« **RCI** ») peut avoir effet jusqu'à ce que tous les règlements en vigueur sur le territoire des municipalités concernées soient conformes à la modification prévue. Pendant qu'il est en vigueur, le RCI doit être respecté par toutes les municipalités concernées. Par exemple, une municipalité locale ne peut délivrer un permis de construction pour une activité qui est interdite par un RCI. Le RCI ne fait pas disparaître les règlements d'urbanisme locaux existants mais en pratique, les règles les plus sévères seront appliquées.

Le pouvoir d'adopter un RCI, en principe exceptionnel et aux effets temporaires, s'accompagne d'une grande latitude. Via une mesure de contrôle intérimaire, une municipalité, une MRC ou une communauté métropolitaine peut interdire totalement toute nouvelle utilisation du sol ou encore restreindre certains usages sur une partie ou l'ensemble du territoire¹⁵⁴. Ce pouvoir permet directement la protection temporaire des milieux naturels, qu'ils soient terrestres, humides ou hydriques.

¹⁵⁰ CMM, *Le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) révisé soumis à la consultation publique*, [en ligne](#).

¹⁵¹ LAU, art. 47 et suivants.

¹⁵² LAU, art. 61 et suivants,

¹⁵³ Gouvernement du Québec, *Mesures de contrôle intérimaire dans le contexte du Guide La prise de décision en urbanisme*, [en ligne](#).

¹⁵⁴ LAU, art. 62 et 64.



Par exemple, un RCI de la CMM prévoit une interdiction complète, sujette à quelques rares exceptions, des travaux, constructions et ouvrages dans certains milieux naturels de son territoire totalisant plus de 55 000 hectares¹⁵⁵. Ces milieux comprennent les habitats de la Rainette, tant l'habitat essentiel identifié dans le Programme de rétablissement fédéral que les occurrences répertoriées par le CDPNQ et le territoire visé par les décrets d'urgence¹⁵⁶.

Ce RCI, adopté en juin 2022, s'applique sur le territoire de 82 municipalités comprises à l'intérieur du territoire de la CMM¹⁵⁷. À moins d'être abrogé par la CMM, il devrait demeurer en vigueur jusqu'à ce que les règlements d'urbanisme de chacune des municipalités concernées soient conformes au RCI ou au contenu du nouveau plan métropolitain de la CMM.

De plus, notons que la CMM a adopté un autre RCI similaire qui interdit le développement de certains secteurs déjà perturbés, mais présentant un potentiel de restauration « afin de ne pas compromettre leur possible reconversion en espace vert ou en milieu naturel »¹⁵⁸.

Le pouvoir d'adopter un RCI constitue donc un pouvoir municipal important pour limiter rapidement et considérablement le développement dans les habitats de la Rainette, le temps de choisir et de mettre en œuvre des mesures à plus long terme.

● Les compétences plus générales des municipalités

La *Loi sur les compétences municipales* («**LCM**») octroie aux municipalités des compétences et pouvoirs plus larges que ceux prévus à la LAU. Ils comportent une marge de manœuvre pour s'adapter aux besoins évolutifs de leur population¹⁵⁹. La *Loi sur les cités et villes* («**LCV**») et le *Code municipal* régissent pour leur part la gouvernance des municipalités locales, selon qu'elles aient ou non le statut de Ville.

Les municipalités locales ont notamment compétence dans les domaines des parcs, de l'environnement, des nuisances et des transports¹⁶⁰. Les MRC ont entre autres, quant à elles, une compétence exclusive en matière de gestion des cours d'eau et des lacs. Ces compétences sont détaillées ci-dessous.

Les pouvoirs accordés par la LCM sont interprétés largement par les tribunaux et sont le fruit d'une approche législative moderne où les municipalités peuvent répondre plus facilement « aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population »¹⁶¹, sans devoir faire appel constamment à l'intervention du gouvernement

¹⁵⁵ *Règlement de contrôle intérimaire de la Communauté de métropolitaine de Montréal numéro 2022-96 concernant les milieux naturels*, Communauté métropolitaine de Montréal, RCI 2022-96, adopté en juin 2022, [en ligne](#), art. 2.2. [**RCI 2022-96 concernant les milieux naturels**]

¹⁵⁶ RCI 2022-96 concernant les milieux naturels, annexe A. Voir aussi la carte 3 disponible [ici](#).

¹⁵⁷ RCI 2022-96 concernant les milieux naturels, art. 1.4.

¹⁵⁸ *Règlement de contrôle intérimaire de la Communauté métropolitaine de Montréal numéro 2022-97 concernant les secteurs présentant un potentiel de reconversion en espace vert ou en milieu naturel*, Communauté métropolitaine de Montréal, RCI 2022-97, adopté en août 2022, [en ligne](#).

¹⁵⁹ LCM, art. 2 et *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001 CSC 40 \[Spraytech\]](#).

¹⁶⁰ LCM, art. 4.

¹⁶¹ LCM, art. 2.



provincial¹⁶². Notons qu'un règlement municipal adopté en vertu de la LCM peut notamment prévoir « toute prohibition » et des catégories de règles spécifiques à différentes parties de son territoire¹⁶³.

Ces pouvoirs permettent donc aux municipalités d'adopter des règlements et de prendre des mesures qui visent la protection de la biodiversité, dans la mesure où elles respectent certaines contraintes énumérées précédemment dont celle d'être conciliable avec les lois et règlements de la province¹⁶⁴.

Certaines mesures visant la protection de la Rainette pourraient donc reposer sur ces pouvoirs généraux.

5.1.2 Les limites aux pouvoirs municipaux en environnement

Il importe de souligner que, bien que jouissant d'une importante discrétion dans le choix des mesures qu'elles adoptent sur leur territoire, les municipalités doivent agir à l'intérieur des limites que les lois provinciales et le partage des compétences leur imposent¹⁶⁵.

D'abord, les municipalités ne peuvent pas réglementer dans les **champs de compétence** fédérale ou empiéter sur un sujet de compétence fédérale. Par exemple, elles ne peuvent pas réglementer la navigation et la pêche. De plus, les règlements municipaux ne s'appliquent pas sur les terres domaniales¹⁶⁶.

Tout règlement municipal doit aussi être « **conciliable** » avec les lois et règlements du **Québec**¹⁶⁷, sans quoi il est inopérant. Des règlements sont inconciliables s'il y a un conflit d'application ou d'objet, c'est-à-dire s'il est impossible de respecter les deux textes à la fois. Ce sera le cas, par exemple, si un règlement permet l'usage d'un pesticide dans une situation donnée alors que le gouvernement provincial l'interdit. Une municipalité ne peut permettre ce qui est prohibé par la province¹⁶⁸. Un règlement municipal doit donc s'assurer du caractère conciliable de ses règlements.

Une autre limite importante est imposée par l'**article 118.3.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement**¹⁶⁹, qui prévoit que toute disposition d'un règlement municipal portant sur le même objet que la LQE ou que l'un de ses règlements est inopérante à moins d'obtenir une approbation spéciale du ministre de l'Environnement. À moins qu'un règlement provincial le permette spécifiquement, une municipalité ne peut donc réglementer un objet déjà visé par la LQE sans approbation du ministre. Comme environ

¹⁶² *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2011 OCCA 1165](#), par. 30-31.

¹⁶³ LCM, art. 6.

¹⁶⁴ Voir section 2.3.1.

¹⁶⁵ Voir par exemple *Spraytech*, par. 36; *Doucet c. Ville de Saint-Eustache*, [2018 OCCA 282](#); *170304 Canada inc. (Weed Man) c. Municipalité de la Paroisse de Sainte-Anne-des-Lacs* [2020 QCCS 150](#), par. 62.

¹⁶⁶ Voir par exemple : *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007 CSC 23](#), par. 51-57.

¹⁶⁷ LCM, art. 3.

¹⁶⁸ *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*, [2013 OCCA 1348](#).

¹⁶⁹ Cette disposition, adoptée en 2017, reprend le principe qui était prévu à l'ancien article 124 de la LQE depuis 1972.



70 règlements ont été adoptés en vertu de la LQE¹⁷⁰, les municipalités doivent être attentives au respect de cette contrainte lorsqu'elles envisagent des mesures pour la protection de l'environnement.

Finalement, les pouvoirs municipaux en terre agricole sont limités par la LPTAA. D'abord, **en zone agricole**, les MRC et les communautés métropolitaines doivent exercer leurs pouvoirs en matière d'aménagement et d'urbanisme « avec l'objectif de **favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles** et en tenant compte de l'objet de la [LPTAA] »¹⁷¹. Ainsi, par exemple, une municipalité ne peut délivrer un permis de construction sur un lot en zone agricole sans que cette utilisation ait été d'abord autorisée par la CPTAQ¹⁷², alors qu'une MRC doit pour sa part assurer la concordance entre les limites de la zone agricole désignée au niveau provincial et les affectations du territoire prévues dans son schéma. Notons toutefois que les schémas et plans métropolitains sont réputés conforme à la LPTAA.

En cas d'incompatibilité entre la LPTAA et une disposition d'un règlement d'urbanisme, d'un schéma ou d'un plan métropolitain, c'est la LPTAA qui prévaut¹⁷³. Plus généralement, la LPTAA prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi applicable à une instance municipale.

Soulignons toutefois que malgré ce critère d'« incompatibilité » : une municipalité n'est pas totalement empêchée de réglementer en terre agricole. Seulement, elle doit le faire de manière conciliable avec la LPTAA, ses objectifs et ses mécanismes. Les municipalités peuvent donc adopter des règlements favorisant les pratiques agricoles respectueuses de la biodiversité mais ne pourraient aller à l'encontre de la LPTAA.

Par ailleurs, pour toute demande à la CPTAQ sur le territoire d'une municipalité, visant par exemple à utiliser une terre agricole pour autre chose que de l'agriculture, cette dernière doit intervenir pour indiquer si le projet est conforme à sa réglementation et si elle recommande ou non la délivrance de l'autorisation¹⁷⁴. Elle doit aussi indiquer s'il existe d'autres espaces appropriés disponibles ailleurs sur son territoire hors de la zone agricole qui pourraient satisfaire la demande.

À tout cela s'ajoutent les **contraintes générales de validité** que tout règlement municipal doit respecter, tant sur la forme que sur le fond. Ces contraintes, largement traitées par la jurisprudence et la doctrine¹⁷⁵, comprennent le fait d'être raisonnable, de ne pas être empreint de mauvaise foi, de ne pas être imprécis, de ne pas être rétroactif ou entièrement prohibitif sauf si la loi le permet ou encore de ne pas être discriminatoire sauf si c'est nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir.

¹⁷⁰ Voir la liste disponible [ici](#).

¹⁷¹ LPTAA, art. 79.1.

¹⁷² LPTAA, art. 32.

¹⁷³ LPTAA, art. 98.

¹⁷⁴ LPTAA, art. 58 et suivants.

¹⁷⁵ Pour un résumé de ces contraintes, voir notamment Caroline Roberge, « Conditions de validité quant au fond », dans Jonathan Bachir Legault (dir.), *Jurisclasser Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit municipal », fasc. 14, Montréal, Lexis Nexis, 2021, p. 14-3 et Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 3e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 200.



Elles comprennent aussi l'exigence de ne pas constituer une expropriation sans indemnité (« **expropriation déguisée** »), concept ayant donné lieu à de nombreux recours judiciaires dans les dernières années et qui a récemment été recadré par une modification législative. Historiquement, les municipalités ont fait face à de nombreux recours judiciaires contestant la validité d'actes visant la protection de l'environnement ou de réclamations d'indemnités pour un préjudice qui découlerait d'un tel acte. Ces recours reposaient principalement sur des arguments d'expropriation déguisée en raison des conséquences de la réglementation sur le droit de propriété.

Ce phénomène cause une pression accrue sur les fonds publics et a un effet dissuasif. En effet, les craintes de poursuites étaient justifiées lorsqu'on observe le nombre et le coût de recours logés contre les municipalités au cours des dernières années¹⁷⁶. De tels recours, même s'ils devaient échouer, signifiaient d'importants coûts juridiques et ces sommes étaient directement issues des fonds municipaux.

Le 8 décembre 2023, l'Assemblée nationale a répondu à ces problématiques en intégrant une nouvelle disposition à la LAU, laquelle est en vigueur et d'application immédiate, y compris dans le cadre de recours judiciaires déjà entrepris :

245. 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 ou 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.

[Soulignements ajoutés]

¹⁷⁶ Notamment, la CMM a fait l'objet de recours judiciaires alléguant l'expropriation déguisée totalisant plus de 400 millions de dollars. Voir Éric-Pierre Champagne, « Poursuivie pour 400 millions, la CMM veut que Québec paie la facture », *La Presse*, avril 2023, [en ligne](#).



Aucune indemnisation ne saurait donc être réclamée par un propriétaire pour les effets qu'a, sur son droit de propriété, un acte municipal qui vise la protection des milieux humides ou hydriques ou d'un milieu autre « à valeur écologique importante ».

La municipalité jouit donc d'une nouvelle marge de manœuvre pour protéger la biodiversité en terres privées sur son territoire.

Les débats ayant entouré l'adoption de cette disposition témoignent d'ailleurs du fait que la notion de « valeur écologique importante » ne vise pas uniquement les milieux déjà dotés de cette valeur, mais aussi ceux protégés aux « fins de restauration, de rétablissement de la connectivité écologique, ou du maintien de la biodiversité ou des fonctions biologiques qui lui sont associés »¹⁷⁷. Autrement dit, un milieu perturbé par les activités humaines peut avoir une grande valeur si on envisage de restaurer ses caractéristiques naturelles

Ainsi, une municipalité souhaitant bénéficier de cette immunité conférée par l'article 245 LAU aura tout avantage à planifier prudemment les actes de protection envisagés. L'objectif de protection des milieux naturels devra être clair, tout comme la démonstration que les milieux visés correspondent effectivement à ceux décrits par l'article 245 LAU. Pour un milieu humide ou hydrique, la « valeur écologique importante » n'a pas à être démontrée. Pour un milieu terrestre, cependant, la municipalité a tout avantage à documenter son importance écologique. De plus, la municipalité doit aviser les propriétaires concernés dans les trois mois de la date d'entrée en vigueur des mesures¹⁷⁸.

Soulignons que tout n'est pas noir ou blanc. La municipalité peut tout de même choisir de dialoguer avec les propriétaires concernés, d'offrir certaines indemnités ou d'octroyer des crédits de taxes pour les terrains visés¹⁷⁹.

Puisque cette disposition est nouvelle, il sera essentiel de suivre le développement de la jurisprudence à son sujet.

Un dossier à suivre de près

Récemment, dans le cadre du dossier mettant en cause le Boisée des hirondelles, la Cour d'appel a confirmé que le nouvel article 245 LAU a une portée rétroactive et s'applique aux litiges en cours¹⁸⁰. Dans ses motifs, elle affirme notamment que l'article vient « changer radicalement la donne »¹⁸¹. La Cour renvoie le litige en première instance afin que la Cour supérieure définisse la notion de « valeur écologique importante » et statue sur l'impact du nouvel article sur le différend qui oppose les parties. Il va sans dire qu'il sera intéressant de suivre ce dossier de près.

¹⁷⁷ Assemblée nationale du Québec, Commission de l'aménagement du territoire, *Étude détaillée du projet de loi n° 39 – Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, 6 décembre 2023, séance de 15h05, vidéo, [en ligne](#), de 1h51 à 1h56.

¹⁷⁸ LAU, art. 245.1.

¹⁷⁹ Le crédit de taxe est expressément permis par l'art. 245.3 de la LAU.

¹⁸⁰ *Ville de Saint-Bruno-de-Montarville c. Sommet Prestige Canada inc.*, [2024 OCCA 804](#).

¹⁸¹ *Ville de Saint-Bruno-de-Montarville c. Sommet Prestige Canada inc.*, [2024 OCCA 804](#), par. 26.



Soulignons que l'acte municipal ayant pour objet de protéger l'habitat ou les individus d'une espèce à statut précaire, telle la Rainette, pourrait correspondre aux objectifs de l'article 245 LAU. Cela semble d'autant plus évident lorsqu'il s'agit de milieux humides. Un exercice plein et entier des pouvoirs municipaux en ce sens est donc dorénavant envisageable, sans crainte de conclusion défavorable d'expropriation déguisée dans le cadre d'un recours judiciaire.

5.1.3 Les pouvoirs pertinents des MRC pour la protection de la Rainette

Les MRC ont des pouvoirs et responsabilités contribuant directement à la protection de la biodiversité. Elles doivent notamment planifier l'aménagement du territoire au niveau régional, juger de la conformité des plans et règlements d'urbanisme des municipalités locales à leur schéma, assurer la gestion des cours d'eau qui se trouvent sur leur territoire et établir un plan de gestion des matières résiduelles. Elles peuvent également « régler toute matière de nature régionale relative à la population de son territoire qui n'est pas autrement régie »¹⁸².

En vertu de la LCM, les MRC ont des **compétences exclusives à l'égard des cours d'eau** à débit régulier ou intermittent, y compris ceux qui ont été créés ou modifiés par une intervention humaine. Les MRC ont le pouvoir d'adopter des règlements pour encadrer l'écoulement des cours d'eau, notamment en régissant les obstructions, les traverses et les nuisances¹⁸³. Les MRC sont ainsi en mesure de prévenir et d'exercer un certain contrôle sur des activités pouvant influencer l'écoulement des eaux. D'ailleurs, lorsqu'une MRC est avisée d'une obstruction qui menace la sécurité des personnes ou des biens, celle-ci a l'obligation de réaliser des travaux pour rétablir l'écoulement des eaux¹⁸⁴.

Sont toutefois exclus de cette compétence certains cours d'eau identifiés par décret du gouvernement¹⁸⁵ et plusieurs catégories de fossés¹⁸⁶. Dans ces cas, les pouvoirs et responsabilités des MRC prévus à la LCM ne trouvent simplement pas application. Le cours d'eau ou le fossé est alors sous la responsabilité d'un propriétaire privé, d'une municipalité locale ou d'un gouvernement, selon le cas.

Les MRC ont également le pouvoir de créer des **parcs régionaux** et adopter des règlements à l'égard de ces parcs pour protéger les écosystèmes qui s'y trouvent¹⁸⁷. Elles peuvent par exemple y interdire la coupe d'arbres, la récolte de végétaux et le déplacement du sol. Il s'agit cependant d'un pouvoir reposant sur des décisions discrétionnaires et non d'une obligation.

¹⁸² LCM, art. 99.

¹⁸³ LCM, art. 104.

¹⁸⁴ LCM, art. 105.

¹⁸⁵ Plusieurs cours d'eau québécois d'importance ont effectivement été exclus par décret gouvernemental, voir *Décret concernant l'exclusion de cours d'eau ou de portions de cours d'eau de la compétence des municipalités régionales de comté*, RLRO, c. C-471, r. 3.

¹⁸⁶ LCM, art. 103.

¹⁸⁷ LCM, art. 112 à 121. Voir notamment l'art. 115, par. 2.



● Pouvoirs en aménagement du territoire

En vertu de la LAU, les **MRC** doivent maintenir un schéma d'aménagement et de développement ¹⁸⁸(« **schéma** ») qui contient des orientations, objectifs, cibles et mesures d'aménagement du territoire à l'échelle **régionale**. Parmi les éléments sur lesquels le schéma doit obligatoirement porter, on retrouve les éléments suivants :

8° planifier l'aménagement d'une manière compatible avec la protection, la disponibilité et la gestion intégrée de la ressource en eau;

9° déterminer toute partie du territoire ou tout immeuble qui présente un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique et prévoir des mesures en vue d'assurer sa protection ou sa mise en valeur;

10° déterminer tout lac ou cours d'eau qui présente un intérêt d'ordre récréatif en vue d'assurer son accessibilité publique;

11° identifier toute partie de territoire où l'occupation du sol est soumise à des contraintes pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale ou en raison de sa proximité avec un lieu ou une activité, réelle ou éventuelle, qui soumet l'occupation du sol à des contraintes liées à la sécurité publique, à la santé publique ou au bien-être général.¹⁸⁹

Ainsi, les portions du territoire présentant un intérêt écologique ou des contraintes environnementales doivent être identifiées et faire l'objet de mesures de protection au niveau régional. Qu'est-ce qu'un « **territoire d'intérêt écologique** » ? Les OGAT adoptées en 2024 fournissent, en annexe, une liste non-exhaustive de caractéristiques d'un milieu pour qu'il corresponde à ce terme au sens des OGAT.

Constituent notamment des territoires d'intérêt écologique :

- ★ Les habitats fauniques formellement désignés en vertu de la LCMVF (incluant les habitats d'espèces fauniques menacées ou vulnérables);
- ★ Les habitats fauniques informationnels, répondant ou non aux critères réglementaires, et toutes les autres données fauniques cartographiées par le gouvernement;
- ★ Les sites fauniques d'intérêt;
- ★ Les occurrences d'espèces fauniques et floristiques rares menacées, vulnérables ou susceptibles d'être ainsi désignées;
- ★ Les milieux humides et hydriques priorités dans un plan régional des milieux humides et hydriques (PRMHH);
- ★ Les milieux humides ou hydriques créés ou restaurés par une initiative gouvernementale;
- ★ Les milieux naturels restaurés, créés ou faisant l'objet d'un projet de restauration ou de création;
- ★ Les milieux naturels de conservation volontaire.

¹⁸⁸ LAU, art. 3.

¹⁸⁹ LAU, art. 5.



Une MRC peut donc incorporer, à même son schéma, plusieurs éléments pertinents à la protection de la Rainette et de son habitat, tels l'identification de corridors écologiques et de milieux naturels à protéger qui devront ensuite être reflétés dans les plans et règlements des municipalités locales en raison de la règle de conformité.

Les MRC disposent d'ailleurs de **leurs propres pouvoirs réglementaires régionaux** octroyés par la LAU. Elles doivent d'abord inclure dans leur schéma un « document complémentaire » qui contient des **normes minimales** que les municipalités locales devront respecter dans leur réglementation respective¹⁹⁰. Elles peuvent également adopter des règlements à l'égard d'un lieu déterminé, notamment pour tenir compte des contraintes d'utilisation du sol liées à la protection de l'environnement¹⁹¹ ou encore des normes de plantation et d'abattage d'arbres en terre privée¹⁹².

Les dispositions de ces règlements auront généralement préséance sur toute disposition inconciliable d'un règlement d'une municipalité locale et seront appliquées par des personnes désignées dans les municipalités locales¹⁹³.

Un exemple de règlement régional

À titre d'exemple, la MRC d'Argenteuil a adopté un règlement sur les contraintes naturelles et anthropiques ainsi que sur les interventions en milieux humides¹⁹⁴. Ces dispositions s'appliquent dans certaines aires d'affectation industrielle et comprennent des règles particulières pour les interventions qui seraient autorisées dans les milieux humides qui s'y retrouvent. Notamment, le règlement instaure une superficie maximale de milieux humides dans laquelle des travaux pourraient être autorisés et établit des critères d'écoresponsabilité pour les constructions qui seraient érigées sur les milieux humides.

● Plan régional des milieux humides et hydriques

La *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*¹⁹⁵ (« **Loi sur l'eau** ») établit que les ressources en eau font partie du patrimoine commun québécois et prévoit des responsabilités et des mesures pour la gestion de l'eau. Depuis 2017, en vertu de la Loi sur l'eau, toutes les MRC (incluant les villes hors MRC) doivent, seules ou avec d'autres MRC, élaborer et mettre en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques (« **PRMHH** »)¹⁹⁶. Cette démarche vise d'abord à identifier les milieux humides et hydriques, à comprendre les

¹⁹⁰ LAU, art. 6

¹⁹¹ LAU, art. 79.2.

¹⁹² LAU, art. 79.3

¹⁹³ LAU, art. 79.5, 79.19.16 et 79.19.17.

¹⁹⁴ *Règlement régional numéro 107-22 sur la gestion des contraintes naturelles et anthropiques*, Conseil de la MRC d'Argenteuil, tel que modifié par le règlement numéro 107-1-24 le 24 septembre 2024.

¹⁹⁵ [RLRO, c. C-6.2.](#)

¹⁹⁶ Loi sur l'eau, art. 15 et suivants.



enjeux les affectant, puis à planifier les mesures nécessaires pour chaque milieu identifié. L'objectif d'« aucune perte nette » de milieux humides et hydriques doit être respecté.

Bien que l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre un PRMHH soit prévue à même la loi, la démarche d'élaboration ainsi que le contenu précis sont plutôt prévus dans des guides publiés par le MELCCFP. Notamment, la démarche doit se faire de manière concertée et s'intéresser à l'ensemble des milieux humides et hydriques du territoire de la MRC, incluant le domaine hydrique de l'État mais excluant les autres terres publiques provinciales. Le MELCCFP indique également que répertoriées par le CDPNQ doivent être considérés pour identifier les milieux « présentant un intérêt particulier pour la conservation » au sens de la Loi sur l'eau¹⁹⁷.

Les PRMHH sont rendus publics¹⁹⁸ et doivent entraîner des changements aux schémas de chaque MRC¹⁹⁹. Les modifications aux schémas créent par la suite une obligation, pour les municipalités locales comprises dans le territoire concerné, d'ajuster leurs règlements pour se conformer aux nouvelles exigences régionales²⁰⁰. Notons que cette prise en compte des PRMHH dans les schémas et les règlements peut donner lieu à des RCI, notamment pour protéger les milieux identifiés avant que les mesures choisies soient mises en place²⁰¹. Les RCI peuvent ainsi prévenir une précipitation du développement immobilier, phénomène pouvant survenir à l'annonce de l'adoption prochaine de restrictions au développement. Or, en pratique, rares sont les MRC ayant adopté un RCI en lien avec leur PRMHH.

Alors que la date de dépôt des PRMHH au MELCCFP était initialement fixée au 16 juin 2022²⁰², un grand nombre de MRC n'ont pas encore complété le processus. Il ressort également du sondage mené dans le cadre du présent projet qu'une mince majorité des municipalités où se situe la Rainette ont bien avancé leur démarche d'élaboration alors que seulement quatre répondantes ont indiqué que le document a déjà été déposé au ministère. Il faut souligner que leur élaboration implique une mobilisation importante des ressources et des acteurs régionaux.

L'adoption des PRMHH constitue un élément central du rôle des instances municipales dans la protection de l'habitat de la Rainette qui est notamment composé de milieux humides. À terme, les PRMHH pourraient mener à d'importants resserrements des activités affectant la Rainette mais, tant qu'ils ne se traduisent pas en RCI ou en changements au schéma ou aux règlements des municipalités, ils n'ont pas d'effet juridique direct. Il s'agit, pour chaque MRC, d'une occasion à saisir pour jouer pleinement son rôle dans la protection des milieux humides.

¹⁹⁷ MELCCFP, *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques – Démarche de réalisation*, [en ligne](#); Loi sur l'eau, art. 15.2.

¹⁹⁸ Loi sur l'eau, art. 15.6.

¹⁹⁹ Loi sur l'eau, art. 15.5.

²⁰⁰ Voir les sections ci-dessus traitant de la règle de conformité.

²⁰¹ Loi sur l'eau, art. 15.5.

²⁰² [Projet de loi n° 132](#), *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, 41e lég. (Qc), 1re sess., 2017, c. 14, art. 53.



5.1.4 Les pouvoirs pertinents des municipalités locales pour la protection de la Rainette

Les municipalités locales ont également des pouvoirs et responsabilités contribuant directement à la protection de la biodiversité. Elles doivent notamment planifier l'aménagement du territoire au niveau local et réglementer les utilisations du sol. Elles ont de larges compétences ainsi que plusieurs pouvoirs réglementaires.

En vertu de la LCM, les municipalités locales disposent de **compétences** dans les domaines suivants :

- 1° la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs;
- 2° le développement économique local, dans la mesure prévue au chapitre III [de la LCM];
- 3° la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication;
- 4° l'environnement;
- 5° la salubrité;
- 6° les nuisances;
- 7° la sécurité;
- 8° le transport;
- 9° l'habitation²⁰³.

Pour exercer ces compétences, les municipalités peuvent adopter « toute mesure non réglementaire » (plans, politiques, mesures administratives, etc). Elles disposent par ailleurs de **pouvoirs réglementaires** importants dans plusieurs domaines. La **LCM** accorde notamment aux municipalités locales les larges pouvoirs d'adopter des règlements « en matière d'environnement » ou « pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population »²⁰⁴.

À titre d'exemple, les tribunaux ont validé qu'une municipalité locale pouvait utiliser ces pouvoirs en adoptant un règlement encadrant **l'utilisation de pesticides et de fertilisants** sur l'ensemble de son territoire de manière conciliable avec la législation provinciale²⁰⁵. L'utilisation de ces substances comportant des menaces directes pour la Rainette et pour son habitat, leur encadrement est pertinent pour favoriser leur survie et leur rétablissement²⁰⁶.

Elles ont également le pouvoir d'établir des **parcs** sur leur territoire où seraient favorisées des activités respectueuses de la biodiversité²⁰⁷. Les « parcs » ne sont toutefois pas définis par la loi et pourraient donc permettre des activités altérant les caractéristiques des milieux naturels comme le recouvrement du sol par une large étendue de pelouse traitée

²⁰³ LCM, art. 4.

²⁰⁴ LCM, art. 19 et 85.

²⁰⁵ *170304 Canada inc. (Weed Man) c. Municipalité de la Paroisse de Sainte-Anne-des-Lacs*, [2020 OCCC 150](#).

²⁰⁶ Programme de rétablissement fédéral.

²⁰⁷ LCM, art. 7



chimiquement. Il s'agit d'un pouvoir, et non d'une obligation pour les municipalités, qui repose sur des décisions discrétionnaires.

En vertu du *Code municipal du Québec* (« **CMQ** »)²⁰⁸ et de la LCV²⁰⁹, les municipalités locales ont le pouvoir de s'accorder un **droit de préemption**, leur permettant de se réserver le droit de premier acheteur lorsqu'un terrain est mis en vente par le propriétaire. Pour ce faire, la municipalité doit adopter un règlement qui identifie le territoire sur lequel le droit pourra être exercé de même que les fins pour lesquelles un immeuble pourrait être acquis²¹⁰. Bien que ce mécanisme ne vise pas directement la conservation, il peut servir, pour les municipalités, à acquérir des terrains qui bénéficieront à la protection des écosystèmes. Il peut notamment servir à l'achat de terrains pour y établir des parcs.

Les municipalités locales ont aussi des pouvoirs généraux de **taxation** et de **redevance**, et **d'aide financière**, qui sont prévus à la LCV²¹¹ au CMQ²¹² et à la LCM. Les pouvoirs de taxation et de redevance doivent être exercés par l'adoption d'un règlement. Ces pouvoirs ont été élargis dans les dernières années²¹³, notamment dans le but de favoriser l'écofiscalité municipale²¹⁴.

Ainsi, les municipalités sont habilitées à élaborer et à **percevoir une taxe**, laquelle peut viser une matière échappant aux compétences normalement reconnues aux municipalités, sous réserve de ne pas empiéter sur les champs d'exemption prévus par la loi et de respecter les critères d'élaboration prévus²¹⁵. Les sommes prélevées via une taxe sont incluses dans les revenus généraux de la municipalité. Elles n'ont pas à être versées à un fonds spécifique, pas plus qu'il n'est nécessaire qu'elles visent une fin spécifique.

Le pouvoir d'élaborer un **régime de redevances** vise aussi le paiement de sommes mais doit contribuer exclusivement au financement d'un régime de réglementation relevant lui-même d'une compétence municipale (ce qui n'inclut pas expressément la protection des espèces à statut précaire mais inclut «l'environnement»), ou visant plus largement à «favoriser, par son influence sur le comportement des personnes, l'atteinte des objectifs du régime»²¹⁶. Par exemple, une redevance peut consister en contrepartie exigée pour l'utilisation d'un service public, d'une ressource naturelle ou d'une infrastructure

²⁰⁸ [RLRO, c. C-271](#).

²⁰⁹ [RLRO, c. C-19](#).

²¹⁰ LCV, art. 468.51 et 572.0.1 à 572.0.7; CMQ, art. 620 et 1104.11 à 104.1.7

²¹¹ LCV, art. 500.1 et s.; LCM, art. 90 et s.

²¹² CMQ, art. 1000.1 et s.

²¹³ [Projet de loi n° 122](#), *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, 41e lég. (Qc), 1re sess., 2017; [Projet de loi n° 39](#), *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, 43e lég. (Qc), 1re sess., 2023.

²¹⁴ Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, *En Bref : Tour d'horizon de l'écofiscalité au Québec*, 2024, [en ligne](#).

²¹⁵ LCV, art. 500.1 al. 2 par. 11; CMQ., art. 1000.1 al. 2 par. 11. La loi précise certains éléments sur lesquels les municipalités ne sont pas autorisées à taxer, ce qui inclut « une taxe à l'égard d'une ressource naturelle ». Cette restriction n'a pas fait l'objet d'interprétation judiciaire mais il est possible de penser qu'elle vise l'exploitation des ressources naturelles, et non la protection des milieux naturels.

²¹⁶ LCV, art. 500.6; CMQ., art. 1000.6.



municipale, dans une logique de recouvrement des coûts ou de modification des comportements environnementaux.

Ces pouvoirs réglementaires peuvent donc contribuer à la protection de la Rainette, que ce soit pour dissuader les interventions dans son habitat en rendant celles-ci plus coûteuses, ou pour le dégagement de ressources financières servant par la suite à adopter des mesures de protection. Les taxes et redevances peuvent avoir pour effet d'encourager ou de décourager certains comportements afin de favoriser la protection des milieux naturels.

Plus largement, les municipalités ont des pouvoirs en matière **d'aide financière**, qui peuvent être utilisés de manière à favoriser la protection des milieux naturels. La LCM octroie aux municipalités locales un pouvoir d'aide général dans plusieurs domaines, notamment en matière d'environnement et d'agriculture²¹⁷. La *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*²¹⁸ apporte certaines contraintes à ces pouvoirs, interdisant notamment aux municipalités d'aider un établissement industriel ou commercial.

Un exemple de mesure en écofiscalité

2023, la Ville de Boucherville a adopté un règlement pour taxer les surfaces minéralisées (asphalte, béton, pavé, gravier, etc.) des commerces et industries dans le but de favoriser le maintien de la végétation naturelle et d'ainsi lutter contre les changements climatiques, mieux gérer l'écoulement des eaux et réduire les îlots de chaleur²¹⁹. La Ville affirme que les revenus qui en découleront serviront à financer des mesures environnementales qui pourraient comprendre l'acquisition d'espaces verts et la protection des milieux humides²²⁰.

● Aménagement du territoire

En vertu de la LAU, les **municipalités locales doivent adopter des plans d'urbanisme** ainsi que, de façon facultative, **des programmes particuliers d'urbanisme** (« PPU ») et **tout autre plan ou politique** (plan de protection des milieux naturels, politique de l'arbre, plan climat, etc.). Notons que les plans et politiques, tel un plan de conservation, n'a pas d'effet juridique à moins d'être incorporé dans les règlements.

Le **plan d'urbanisme**, d'abord, contient des orientations, objectifs, cibles et mesures d'aménagement en harmonie avec le schéma qui s'applique sur le territoire de la municipalité. Ainsi, lorsqu'une MRC modifie son schéma pour y intégrer son PRMHH, les

²¹⁷ LCM, art. 90 et 91.

²¹⁸ *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, RLRQ, c. I-15.

²¹⁹ *Règlement imposant une taxe sur les surfaces minéralisées de certains immeubles non résidentiels, et ce, pour l'année 2024*, Ville de Boucherville, [Règlement 2023-404](#), adopté en décembre 2023.

²²⁰ Diane Lapointe, « Taxes sur les surfaces imperméables : 28 entreprises poursuivent Boucherville », février 2024, *La Relève*, [en ligne](#).



municipalités locales pourraient devoir inclure, dans leur plan d'urbanisme, des mesures visant les milieux humides et hydriques. Le plan d'urbanisme doit notamment :

- 8° prévoir des mesures en vue d'assurer la protection et la disponibilité des ressources en eau;
- 9° déterminer toute partie du territoire ou tout immeuble qui présente un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique et prévoir des mesures en vue d'assurer sa protection ou sa mise en valeur;
- 10° identifier toute partie du territoire municipal qui est peu végétalisée, très imperméabilisée ou sujette au phénomène d'îlot de chaleur urbain et décrire toute mesure permettant d'atténuer les effets nocifs ou indésirables de ces caractéristiques.²²¹

Le plan d'urbanisme peut donc aussi prévoir, à l'échelle locale, des mesures qui contribuent directement ou indirectement à la protection de l'habitat de la Rainette. Il n'a pas d'effet direct sur la population mais « constitue le document officiel le plus important de la municipalité en matière de planification de l'aménagement de son territoire », qui guide le conseil municipal dans sa prise de décision²²². Ce sont plutôt les règlements d'urbanisme qui en découlent qui ont un impact direct sur les projets privés ou publics qui se réaliseront par la suite.

Notamment, chaque municipalité locale dispose de son **règlement de zonage** qui peut régir ou prohiber les usages du sol selon les modalités prévues à l'article 113 de la LAU. Via leur règlement de zonage, les municipalités découpent leur territoire en zones qui accueilleront des activités différentes et qui devront respecter des normes différentes. Elles peuvent notamment, par zones :

- 3° spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y compris les usages et édifices publics;
- 12° régir ou restreindre, par zone, l'excavation du sol, le déplacement d'humus, la plantation et l'abattage d'arbres et tous travaux de déblai ou de remblai; obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres;
- 12.1° régir ou restreindre la plantation ou l'abattage d'arbres afin d'assurer la protection du couvert forestier et de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée;
- [...]
- 15° régir ou restreindre par zone l'emplacement, l'implantation, la hauteur et l'entretien des clôtures, des murets, des haies, des arbustes et des arbres;
- [...]
- 16° régir ou prohiber tous les usages, activités, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité de milieux humides et hydriques, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection de l'environnement;²²³

[Soulignements ajoutés]

²²¹ LAU, art. 83 al. 1.

²²² Gouvernement du Québec, *Plan d'urbanisme du Guide La prise de décision en urbanisme*, [en ligne](#).

²²³ LAU, art. 113.



Le **règlement de lotissement**, pour sa part, peut notamment encadrer la superficie et la dimension des lots, le tracé des rues et les opérations cadastrales²²⁴. Ces normes peuvent tenir compte « soit de la topographie du terrain, soit de la proximité de milieux humides et hydriques, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection de l'environnement »²²⁵.

Tant le règlement de zonage que le règlement de lotissement d'une municipalité peuvent ainsi établir des restrictions ou des obligations pour tenir compte de la proximité de milieux humides et hydriques ou pour des raisons de protection de l'environnement. Ils peuvent notamment restreindre les travaux du sol et la coupe de végétaux ou encore obliger le maintien des lieux à l'état naturel. Les municipalités peuvent expressément créer une catégorie « conservation » dans un règlement de zonage pour une portion du territoire et y permettre uniquement des usages compatibles avec le maintien de l'intégrité naturelle des lieux. Elles peuvent également, dans un règlement de lotissement, interdire la subdivision de certains lots pour prévoir une plus faible densité d'occupation. Ces règlements d'urbanisme peuvent donc exercer une influence sur la protection des habitats de la Rainette.

Les municipalités peuvent également adopter des **règlements d'urbanisme à caractère discrétionnaire**, visant à permettre une adaptation de la réglementation aux caractéristiques propres de certains sites. Les règlements à caractère discrétionnaire comprennent les suivants :

- ★ Règlement sur les dérogations mineures²²⁶;
- ★ Règlement sur les usages conditionnels²²⁷;
- ★ Règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble²²⁸;
- ★ Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale²²⁹;
- ★ Règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble²³⁰;
- ★ Règlement sur le zonage incitatif²³¹;

L'adoption de tels règlements est possible lorsque la municipalité est dotée d'un comité consultatif d'urbanisme, organe regroupant des membres de la population locale et du conseil municipal dans le but de faire des analyses et de recommandations en matière d'urbanisme, de zonage, de lotissement et de construction²³².

²²⁴ LAU, art. 115.

²²⁵ LAU, art. 115, par. 4.

²²⁶ LAU, art. 145.1 à 145.8.

²²⁷ LAU, art. 145.31 à 145.35;

²²⁸ LAU, art. 145.36 à 145.40.

²²⁹ LAU, art. 145.15 à 145.20.1.

²³⁰ LAU, art. 145.9 à 145.14.

²³¹ LAU, art. 145.31.1 à 145.35.4.

²³² LAU, art. 146.



Notons que le mécanisme de **dérogations mineures**, qui permet à une municipalité d'accorder des exceptions aux restrictions de ses règlements d'urbanisme, ne peut être employé lorsque la dérogation concerne des travaux, des ouvrages ou des activités qui étaient restreints en raison de contraintes environnementales²³³. Il ne peut non plus être employé, même en dehors de cette situation, s'il a pour effet de porter atteinte à la qualité de l'environnement ou au bien-être général²³⁴.

De plus, les municipalités peuvent établir un **régime d'autorisation et de permis**, c'est-à-dire un mécanisme où les activités ayant des impacts sur l'environnement (tels la coupe d'arbres, le remblai de milieux humides, l'artificialisation des sols) sont en principe interdites à moins d'être autorisées par la municipalité. Pour ce faire, elles adoptent un **règlement sur les permis et certificats**²³⁵. Ce dernier peut prévoir des exigences particulières pour que certaines activités soient permises. Par exemple, il peut prévoir que dans certains milieux naturels, la coupe d'arbre est permise uniquement si un biologiste atteste qu'aucune espèce protégée par les lois fédérales ou provinciales n'y est répertoriée.

L'identification des milieux où les normes d'urbanisme seront plus strictes est une étape cruciale. Elle peut notamment reposer sur les inventaires et cartographies faits par les autorités fédérales, provinciales et régionales ou par des organismes de conservation.

Bref, les règlements d'urbanismes peuvent restreindre directement les activités pouvant affecter la biodiversité. Ils peuvent s'appliquer sur les propriétés privées et, dans certains cas, publiques. En ce sens, elles ont une portée considérable en matière de protection des espèces alors que, comme expliqué précédemment, les autorités provinciales et fédérales utilisent bien peu leurs pouvoirs en terre privée²³⁶.

5.1.5 Constats quant aux pouvoirs municipaux : opportunités et défis pour la protection de l'habitat de la Rainette

Il apparaît indéniable que les municipalités jouissent de nombreux pouvoirs leur permettant de protéger la Rainette et son habitat sur leur territoire respectif, directement et indirectement. Alors que les pouvoirs fédéraux et provinciaux en matière de protection des espèces sont d'une grande importance pour la survie et le rétablissement de la Rainette à grande échelle, les pouvoirs municipaux permettent d'encadrer les utilisations du territoire et les activités à l'échelle locale et notamment sur les terrains privés. De plus, nous sommes dans une mouvance vers des responsabilités et des pouvoirs grandissants pour les municipalités au Québec.

Via les **outils de planification** que sont les plans métropolitains, les schémas et les plans d'urbanisme, les instances municipales peuvent identifier, de manière concertée, des endroits qui feront l'objet de mesures pour la protection des différents milieux abritant la Rainette. L'identification de ces endroits devrait évidemment se faire en tenant compte

²³³ LAU, art. 145.2.

²³⁴ LAU, art. 145.4.

²³⁵ LAU, art. 119

²³⁶ Voir section 3 et 4 du Rapport.



des outils élaborés par les autres ordres de gouvernement, comme le Programme de rétablissement par le gouvernement fédéral.

Par le biais des **règlements d'urbanisme** et des **règlements de contrôle intérimaire**, les instances municipales peuvent restreindre directement, de manière plus concrète, les travaux et les constructions pouvant prendre place dans les milieux identifiés comme importants pour la Rainette. Elles peuvent y **restreindre la coupe de végétaux** et les interventions dans **les milieux humides**, permanents comme temporaires. Grâce à leurs autres pouvoirs réglementaires, elles peuvent notamment créer des parcs et encadrer différentes activités pouvant impacter, directement ou indirectement, la Rainette et son habitat, telle **l'utilisation de pesticides** à proximité des milieux naturels constituant son habitat.

Non seulement les municipalités ont ces pouvoirs, mais **elles ont aussi le devoir de protéger les milieux humides et hydriques suivant le régime de la Loi sur l'eau**. L'adoption de PRMHH et de RCI pour mettre en œuvre des mesures temporaires de protection du territoire, entraîne une période de transition réglementaire qui pourrait s'étaler sur plusieurs années

Bien sûr, il ne s'agit pas uniquement d'une question d'ambition et de bonne volonté. Les municipalités font face à des obstacles et doivent composer avec certaines limites, dont celle abordées à la présente section. Néanmoins, au cours des dernières années, on constate une évolution importante de leur marge de manœuvre et de leurs missions, que ce soit par l'adoption de l'article 245 de la LAU qui écartent les poursuites en expropriation déguisée ou par le mandat de réaliser des plans d'adaptation aux changements climatiques. Certes, d'importantes ressources (financières, expertise, etc.) seront nécessaires pour que cette évolution juridique ait des retombées concrètes.

5.2 La protection actuelle de la Rainette par les municipalités : quelques études de cas

Sur le terrain, qu'en est-il actuellement ? **Un échantillon de règlements de sept municipalités locales concernées par la protection de la Rainette a été étudié**. L'objectif est de mettre en lumière des exemples d'utilisation des pouvoirs municipaux là où se trouve la Rainette, soit dans certaines municipalités de l'Outaouais et de la Montérégie.

Nous nous intéressons à la manière dont certains règlements municipaux protègent les habitats de la Rainette (habitats terrestres ponctués de légères dépressions permettant la formation de milieux humides qui s'assèchent généralement en période estivale) contre les principales menaces à sa survie et à son rétablissement (urbanisation, intensification de l'agriculture, fertilisants et pesticides, expansion et entretien du réseau de routes et de sentiers, succession végétale, incluant la gestion des espèces envahissantes). Pour les fins de la présente analyse, l'identification des habitats repose sur les données des gouvernements provincial et fédéral, soit les occurrences répertoriées par le CDPNQ (incluant les aires tampons), la délimitation des habitats dans le Programme de rétablissement fédéral, et les aires d'application des décrets d'urgence fédéraux.



Le règlement de zonage, qui a un impact direct sur l'utilisation du sol et couvre un large éventail d'activités, constitue la principale source de contraintes pour les usages en terrain privé (types d'usages permis, coupes d'arbres, interventions en milieux humides, dimension des bâtiments, aménagement des terrains, etc.). Il s'agit en outre d'un outil dont toutes les municipalités disposent et qui est ainsi facile à comparer. C'est donc le principal outil analysé pour notre étude de cas. D'autres règlements ont complété l'analyse pour brosser un portrait plus complet des restrictions actuelles aux activités qui constituent une menace pour la Rainette.

Les règlements suivants ont été consultés pour chacune des sept municipalités :

- Règlement de zonage (encadrement des usages du sol, normes sur la coupe d'arbre et sur les travaux du sol et intervention en milieux humides)
- Règlement sur les permis et certificat
- Règlement sur les pesticides (le cas échéant)
- Règlement de contrôle intérimaire (RCI) concernant les milieux naturels (le cas échéant)

Il ne s'agit donc pas ici d'une analyse exhaustive de tous les outils dont se sont dotées les municipalités participantes ou d'un diagnostic de l'efficacité de l'approche globale de chacune de ces municipalités, mais plutôt d'un apport d'eau au moulin. Cette analyse a contribué à l'identification des leviers présentés au chapitre 8 du présent rapport, puisqu'elle permet de tenir davantage compte des réalités locales.

Pour plus de détails sur la démarche d'analyse réglementaire, veuillez consulter l'annexe 2.

5.2.1 Cas d'étude

Les règlements de sept (7) municipalités locales en Montérégie et en Outaouais ont été analysés. En Montérégie, plusieurs municipalités sont visées par le RCI de la CMM, qui contient des dispositions concernant les habitats de la Rainette. En Outaouais, la Ville de Gatineau a adopté un RCI contenant également des protections pour les habitats de la Rainette.

De ce nombre, seulement une municipalité est située en Outaouais. Les conclusions de l'analyse ne sont donc pas nécessairement représentatives des deux régions et, une fois de plus, **servent essentiellement à fournir des illustrations et à identifier des pistes de solution générales.**

Six municipalités sur sept ont le statut de ville, et la taille de leur population peut être répartie ainsi :

- une municipalité de moins de 5 000 habitant·es;
- une municipalité d'entre 5 000 et 20 000 habitant·es;
- deux municipalités d'entre 20 000 et 50 000 habitant·es;
- une municipalité d'entre 50 000 et 100 000 habitant·es;
- deux municipalités de plus de 100 000 habitant·es.



Le tableau suivant présente des caractéristiques qui ont pu être étudiées pour les sept municipalités. Dans la colonne de droite, il explique la pertinence de ces caractéristiques pour la protection de la Rainette.

Tableau 5.2 - caractéristiques étudiées dans la réglementation des sept municipalités

Caractéristique étudiée	Incidence pour la protection de la Rainette
Protections relevant d'autres instances	
Applicabilité d'un décret d'urgence	Si oui, certains terrains font l'objet d'une stricte interdiction d'y faire des travaux ou activités ²³⁷ . La municipalité n'a pas le pouvoir d'autoriser ces activités interdites par le fédéral et ne peut elle-même passer outre ces interdictions. Seul le gouvernement fédéral peut le faire. Ainsi, tant que le décret d'urgence demeure en vigueur, certains terrains sont soustraits au développement.
Présence d'un habitat désigné au programme de rétablissement (fédéral)	Si oui, cela signifie que le territoire de la municipalité comporte un « habitat essentiel » au sens de la LEP ²³⁸ . Cette désignation entraîne l'application de mesures de protection par le gouvernement fédéral, principalement sur les terres domaniales. Elle permet aussi l'utilisation du mécanisme de filet de sécurité pour les terres non domaniales ²³⁹ . Les habitats essentiels font également l'objet d'une interdiction de développement sur le territoire de la CMM en vertu du RCI ²⁴⁰ .
Présence d'une occurrence répertoriée par le CDPNQ	Si oui, cela signifie que le gouvernement provincial reconnaît la présence de la Rainette à ces endroits (sans nécessairement y désigner un habitat). Cette donnée facilite la protection de la Rainette à travers les mécanismes d'autorisation auprès du gouvernement provincial.
Applicabilité d'un RCI visant expressément la protection d'habitats de la Rainette	Si oui, des interdictions s'appliquent sur le territoire de la municipalité pour de nombreux habitats répertoriés de la Rainette ainsi que pour certains milieux humides et terrestres. Il s'agit en général d'une interdiction de travaux

²³⁷ Voir section 3.2.

²³⁸ En raison de l'Arrêté visant l'habitat essentiel de la rainette faux-grillon de l'Ouest (*Pseudacris triseriata*) population des Grands Lacs / Saint-Laurent et du Bouclier canadien, [DORS/2018-169](#). Autrement, les habitats identifiés dans un Programme de rétablissement n'ont pas automatiquement la protection d'habitats essentiels.

²³⁹ Voir la section 3.1.

²⁴⁰ Voir la section 5.1 sur les RCI.



	ou de constructions, sauf exceptions. La municipalité locale ne peut décider d'autoriser un usage contraire aux interdictions du RCI.
Protections prévues dans les règlements de la municipalité locale	
Normes entourant la végétation et les milieux humides et hydriques (plantation et abattage d'arbres, limitation des usages et des interventions en milieu humide comme les remblais).	Les normes applicables sur la majorité du territoire ont un impact sur le maintien ou la restauration de caractéristiques naturelles des terrains (présence de végétation, de boisés, de milieux humides temporaires). Cela reflète la protection des milieux qui peuvent abriter la Rainette (qu'ils constituent ou non un habitat répertorié) ainsi que des corridors de connectivité, et ce, à l'extérieur des milieux qui ont un statut juridique particulier.
Existence de milieux à statut particulier, entraînant l'application de normes distinctes	La désignation de milieux à statut particulier (boisés protégés, sites d'intérêts fauniques, zones de conservation et autres désignations de ce type) emporte l'application de normes particulières qui, en principe, contribuent davantage à protéger l'habitat de la Rainette.
Concordance entre la délimitation des milieux à statut particulier et les habitats répertoriés de la Rainette ²⁴¹	La comparaison des différentes cartes permet de voir si les protections en vigueur dans les milieux à statut particulier bénéficient spécifiquement aux habitats de la Rainette.
Existence et contenu d'un règlement municipal sur les pesticides	L'adoption d'un règlement municipal permet d'établir des normes plus restrictives que celles prévues par le gouvernement provincial sur les pesticides. Le règlement municipal peut contenir des restrictions visant par exemple à protéger les milieux humides et les espèces fauniques sauvages des pesticides.

5.2.2 Résultats

À la lumière de l'analyse effectuée, nous pouvons d'abord tracer les contours d'un mécanisme commun de protection des milieux naturels dans les règlements des sept municipalités locales à l'étude : des normes générales de protection de la biodiversité s'appliquent dans toutes les zones du territoire (à quelques variations près selon les catégories d'usage), et des normes plus restrictives s'appliquent dans des milieux, répartis dans les différentes zones, pour lesquels le règlement de zonage prévoit un statut particulier. Ces milieux correspondent partiellement aux habitats de la Rainette.

²⁴¹ Cela inclut les habitats protégés par un décret d'urgence, les habitats essentiels identifiés au Programme de rétablissement fédéral et les occurrences répertoriées par le CDPNQ.



Nous pouvons constater que, dans l'ensemble des municipalités analysées, on retrouve des habitats de la Rainette répertoriés tant par le gouvernement provincial que par le fédéral. La présence de l'habitat de la Rainette est donc connue des autorités dans l'ensemble des municipalités locales étudiées.

Des protections relevant d'autres instances sont en vigueur dans certaines de ces municipalités : interdictions découlant d'un décret d'urgence et gel du développement imposé par un RCI. Il demeure pertinent d'évaluer si les municipalités intègrent des protections de l'habitat de la Rainette dans leurs propres règlements, soit pour compléter des efforts insuffisants des autres gouvernements, soit pour se conformer à ce que d'autres instances leur imposent, notamment en raison de règlements de la MRC ou de la communauté métropolitaine de laquelle elles relèvent²⁴².

● Normes entourant la végétation et les milieux humides et hydriques

Rappelons que, via son **règlement de zonage**, une municipalité découpe son territoire en zones et peut ensuite préciser des normes spécifiques à chacune de ces zones. Les normes de protection de la végétation, des milieux humides et d'autres composantes des milieux naturels peuvent donc varier d'une zone à l'autre, en plus de varier en fonction des usages²⁴³.

De manière générale, dans les municipalités à l'étude, on remarque que les normes de protection des milieux naturels peuvent être regroupées en deux catégories : un régime applicable aux zones dominées par les activités humaines (résidentielles, commerciales, industrielles, agricoles) et un régime applicable à des milieux à statut particulier où l'on souhaite voir primer la protection de la biodiversité. Ces derniers ne correspondent pas nécessairement aux habitats connus de la Rainette, mais ils en comprennent une partie. Il s'agit notamment d'aires protégées désignées par d'autres ordres de gouvernement.

Ces milieux bénéficient de désignations qui diffèrent d'une municipalité à l'autre : boisés protégés, milieux d'intérêts, milieux naturels prioritaires, etc. Les interventions comme les coupes d'arbres et les remblais y sont davantage restreints. Dans le présent rapport, pour uniformiser la présentation des informations et pour faciliter la comparaison des différents cas d'étude, ces milieux seront présentés de manière générique dans le rapport comme « **milieux à statut particulier** ». Ils ne font pas nécessairement l'objet d'un zonage distinct, étant plutôt **répartis dans plusieurs zones**. Leur statut particulier est établi par le règlement de zonage alors que leur délimitation géographique est précisée par le plan de zonage et ses annexes ou dans un autre document auquel renvoie le règlement (par exemple une carte du plan d'urbanisme).

D'abord, dans chacun des règlements de zonage étudiés, on encadre la plantation, la conservation et la **coupe des arbres**, mais peu ou pas celle de la végétation plus largement. On exige un **nombre d'arbres minimum** sur chaque terrain en fonction des dimensions du terrain et de son usage. De manière générale, tout abattage d'arbre

²⁴² Voir la section 5.1 du rapport à propos de la règle de conformité et des RCI.

²⁴³ Voir section 5.1 du rapport à propos des règlements municipaux d'urbanisme ainsi que l'art. 113 LAU.



nécessite une **autorisation municipale**. Les municipalités peuvent octroyer les autorisations d'abattage d'arbre dans diverses situations énumérées dans leurs règlements. Dans l'ensemble des cas étudiés, notamment, le fait qu'une construction (résidentielle, commerciale ou autre) ait été autorisée sur le terrain emporte l'autorisation d'y couper des arbres dans une certaine superficie entourant la construction.

Dans les milieux à statut particulier, la coupe d'arbres est encadrée de manière plus stricte. Elle peut aussi être autorisée, mais dans un éventail plus restreint de situations, qui comprennent généralement « l'assainissement », « l'amélioration », l'implantation d'un chemin privé ainsi que l'implantation de constructions ou d'activités agricoles.

Ensuite, concernant la protection des **milieux humides**, nous constatons que peu de municipalités à l'étude les visent spécifiquement dans leur règlement de zonage et qu'il n'y a pas, dans la plupart des cas, de restriction générale des interventions en milieux humides sur leur territoire. Rappelons toutefois que les municipalités ne sont pas seules à régir les interventions en milieux humides : un grand nombre d'interventions sont encadrées par la LQE (voir section 4.1).

L'encadrement municipal des interventions en milieux humides passe davantage par la restriction plus générale des travaux du sol tels les **remblais et déblais**, ce que prévoit la LAU²⁴⁴. Dans les cas étudiés, les remblais et déblais doivent, en règle générale, faire l'objet d'une **autorisation municipale**.

Via leurs **règlements sur les permis et certificats**, les municipalités établissent les formalités à respecter pour obtenir une autorisation pour l'abattage d'arbre et les travaux du sol. Dans toutes les municipalités à l'étude, des modalités particulières sont ajoutées lorsque ces activités sont projetées dans les milieux à statut particulier. Par exemple, dans certains cas, la demande d'autorisation doit contenir une description des éléments écologiques sensibles du milieu, un plan de déboisement réalisé par une ingénieure forestière ou encore un plan de mesures d'atténuation.

²⁴⁴ Art. 113.



Quelques constats relatifs à l'encadrement de la coupe de végétaux dans les municipalités à l'étude :

- ✦ La définition d'abattage d'arbres diffère d'une municipalité à l'autre. Dans certaines municipalités, c'est uniquement la coupe complète d'un tronc de manière transversale qui est encadrée alors qu'ailleurs, tout dommage à l'arbre mettant sa survie en péril est aussi un abattage et requiert une autorisation.
- ✦ L'obligation d'obtenir une autorisation s'applique pour une certaine dimension d'arbre. Dans certaines municipalités étudiées, elle ne s'applique qu'aux arbres d'un diamètre de 10 centimètres ou plus. Ainsi, les petits arbres, arbustes et plantes composant certains habitats de la Rainette (largement composé de friches) ne bénéficient pas du régime d'interdiction et d'autorisation des coupes d'arbres.
- ✦ Dans plusieurs cas, la municipalité se permet d'autoriser l'abattage d'arbres dans une proportion maximale de la superficie boisée initiale (ou de la superficie totale du terrain). Cette proportion est plus limitée dans les milieux à statut particulier (en règle générale entre 10% et 20% de la superficie initiale)
- ✦ Dans plusieurs cas, la coupe d'arbres est moins restreinte par les municipalités en zone agricole.
- ✦ Les situations pour lesquelles les municipalités prévoient qu'elles peuvent autoriser un abattage d'arbres sont formulées largement (par exemple pour une « coupe d'amélioration »). Cela pourrait affaiblir la portée des restrictions, laisser une plus grande discrétion aux fonctionnaires municipaux et rendre plus difficile le refus de l'autorisation.
- ✦ Des droits acquis sont souvent accordés aux propriétaires, leur permettant de se conformer à d'anciennes normes moins strictes pour l'abattage d'arbres. Or, considérant la perte constante d'habitats de la Rainette dans les dernières années et l'occupation déjà dense du territoire dans plusieurs villes, il ne suffit pas de protéger les endroits qui ne sont pas encore habités.
- ✦ Dans certaines municipalités, on distingue les coupes « permanentes » (définitives) des coupes « temporaires » (où un reboisement partiel ou intégral est prévu). Les coupes temporaires entraînent un état intermédiaire entre coupe et reboisement, dont les caractéristiques écologiques distinctes sont possiblement favorables pour la Rainette. Toutefois, le reboisement cause une seconde perturbation du milieu qui peut à nouveau affecter la Rainette.



©Patrick R Bourgeois



Quelques constats relatifs à l'encadrement des travaux du sol dans les municipalités à l'étude :

- ✦ Dans tous les cas étudiés, plusieurs types de travaux du sol nécessitent une autorisation municipale, dont l'obtention est régie par le règlement sur les permis et les certificats de la municipalité
- ✦ Dans les milieux à statut particulier, des conditions particulières peuvent s'ajouter :
 - ✧ Dans certains cas, une interdiction totale des travaux du sol est instaurée en milieu à statut particulier, sans possibilité d'obtenir une autorisation.
 - ✧ Dans d'autres cas, une autorisation est possible mais son obtention est conditionnelle à certaines démarches supplémentaires telles que le dépôt d'une étude de caractérisation qui répertorie les espèces menacées ou vulnérables présentes.
- ✦ Plusieurs municipalités exemptent certaines activités de devoir obtenir une autorisation alors qu'elles peuvent pourtant entraîner la destruction de milieux humides, tels l'aménagement paysager ou « l'entretien d'un terrain avec des matériaux propres et adéquats ».
- ✦ Les règlements municipaux posent des conditions techniques à respecter lors des travaux du sol autorisés. Par exemple, les travaux doivent prévoir du drainage et éviter toute accumulation. Ils ne peuvent donc pas avoir pour effet de créer un nouveau milieu humide.

● Concordance entre les milieux bénéficiant de normes municipales pour la protection de la biodiversité et les habitats répertoriés de la Rainette

Pour les sept municipalités étudiées, nous avons comparé l'emplacement et la superficie des habitats de la Rainette avec l'emplacement et la superficie des portions du territoire faisant l'objet d'un encadrement réglementaire particulier. Cela comprend les endroits faisant l'objet d'une catégorie de zonage liée à la conservation ainsi que les milieux à statut particulier (sans zonage distinct) où les interventions sont restreintes.

D'abord, les habitats de la Rainette ont été identifiés sur la carte des territoires des municipalités étudiées (occurrences répertoriées par le CDPNQ incluant les aires tampons, habitats identifiés dans le Programme de rétablissement et aires d'application des décrets d'urgence). Voici un exemple.





Figure 5.2.1 Exemple d'identification des habitats de la Rainette (voir légende à gauche)

Ensuite, ces habitats ont été superposés avec les données géographiques du plan de zonage afin d'évaluer la concordance entre les habitats de la Rainette et la restriction des usages. Voici un exemple.



Figure 5.2.2 Exemple de superposition des habitats de la Rainette avec le découpage des zones en vertu du règlement de zonage d'une municipalité



Le zonage applicable dans les habitats de la Rainette est varié. À travers les sept cas d'étude, des habitats de la Rainette se retrouvent notamment en zone « agricole », « habitation », « industrielle », « commerciale » et « conservation ». Si on se réfère uniquement aux usages que le règlement de zonage permet dans ces zones, des activités potentiellement très risquées pour la survie de la Rainette sont possibles dans certaines parties de son habitat telle l'implantation d'industries lourdes. L'encadrement des usages du sol n'est toutefois pas l'unique source de protection des habitats.

Nous avons comparé l'emplacement et la superficie des habitats de la Rainette avec l'emplacement et la superficie des milieux à statut particulier (sans zonage distinct) où les interventions telles la coupe de végétaux et les travaux du sol sont restreintes. Ces milieux comprennent des « boisés protégés », des « milieux prioritaires », et d'autres dénominations. Ils varient d'une municipalité à l'autre. Voici un exemple.

Figure 5.2.3 Exemple de superposition des habitats de la Rainette avec les milieux à statut particulier



Dans l'ensemble des cas étudiés, il y a une certaine correspondance entre les habitats de la Rainette et les milieux à statut particulier. Il n'y a toutefois aucune correspondance parfaite. Souvent, les tampons autour des occurrences ne sont peu ou pas considérés dans les aires de protection. De plus, l'attribution d'un statut particulier ne signifie pas le maintien des habitats à leur état naturel, et encore moins leur restauration lorsqu'ils sont déjà dégradés.



● Encadrement de l'utilisation des pesticides

Quatre des sept municipalités à l'étude ont adopté leur propre règlement encadrant l'utilisation des pesticides, s'ajoutant à la réglementation provinciale. Ces règlements municipaux restreignent notamment l'usage de pesticides près des cours d'eau, lac et fossé.

Un concept que l'on retrouve dans les règlements analysés est celui de « zones sensibles » où l'usage des pesticides est retreint. Ce concept est défini très largement, étant principalement lié à la fréquentation des lieux par des enfants et des personnes âgées mais incluant également « tout autre espace vert fréquenté par le public à l'exception des terrains de golf ». On ne spécifie pas que les habitats d'espèces fauniques ou d'autres composantes écologiques sont des zones sensibles ni ce que sont des espaces verts. Pourtant, les habitats de la Rainette peuvent être des lieux qui ne sont pas fréquentés par le public et ne bénéficieraient donc pas de cette protection.

Les règlements municipaux analysés en matière d'usage des pesticides ne garantissent pas que les habitats de la Rainette sont protégés de cette menace, d'autant plus que plusieurs règlements municipaux s'appliquent principalement en dehors du territoire agricole. Ce n'est toutefois pas le cas pour toutes les municipalités étudiées. Rappelons qu'une municipalité peut adopter un règlement concernant l'utilisation des pesticides en territoire agricole à condition d'être conciliable avec les lois et règlements de la province, ce qui inclut la LPTAA.

Pour les municipalités n'ayant pas encadré l'utilisation des pesticides, il faut se tourner vers le régime provincial. Ce régime ne restreint pas l'utilisation des pesticides dans l'habitat d'une espèce protégée mais interdit, sauf exception, leur application dans le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau, dans un milieu humide ainsi qu'à l'intérieur d'une bande de 3 mètres autour de ceux-ci. On peut se questionner sur la suffisance de cette distance minimale.

5.2.3. Quelques constats

À l'issue de l'inventaire des pouvoirs municipaux en sous-section 5.1, nous avons conclu que les municipalités disposent de nombreux outils juridiques pour participer à une meilleure protection de la Rainette et de son habitat. Par la suite, l'étude de sept cas actuels concrets fournit une perception plus éclairée sur la manière dont certaines municipalités locales encadrent les interventions dans les milieux naturels.

D'abord, alors que la Rainette a besoin d'avoir accès à des milieux ouverts où se créent temporairement des milieux humides au printemps, la réglementation nous a principalement fourni des exemples de restrictions aux coupes d'arbres et aux constructions. Même lorsque des milieux naturels faisaient l'objet d'un statut particulier découlant spécifiquement de la présence de la Rainette, les municipalités ne semblaient pas nécessairement avoir ciblé les **mesures de protection en fonction des besoins spécifiques de l'espèce** mais plutôt constituer des mesures générales limitant les



interventions. Ces mesures peuvent certainement contribuer à la protection de la biodiversité de manière plus générale (maintien des boisés, diminution des activités humaines), mais de **meilleures connaissances** des besoins de la Rainette semblent requises pour que les efforts des municipalités optimisent ses chances de survie et de rétablissement.

De manière générale, les règlements analysés contenaient des contraintes au développement, aux travaux, activités et construction dans plusieurs milieux naturels, mais, à l'extérieur de ceux-ci, un encadrement peu axé sur le maintien des conditions favorables à la Rainette. Même quand un habitat fait l'objet de mesures de protection, il y a donc **peu d'espace tampon entre celui-ci et les menaces environnantes**. De plus, notre analyse, quoique certes non exhaustive, n'a fourni que peu d'exemples d'encadrement des usages dans une perspective de **cohabitation**, c'est-à-dire des normes applicables aux différentes activités (agriculture, construction, récréotourisme, etc.) pour qu'elles puissent continuer d'avoir lieu mais de manière compatible avec les besoins de la Rainette.

Une contrainte juridique majeure dans la majorité des cas d'étude est l'application du **RCI de la CMM**, qui limite grandement les activités possibles dans tous les habitats de la Rainette. En cas de conflit entre le RCI et le règlement de la municipalité locale, c'est la norme la plus sévère qui trouvera application. Ainsi, si le RCI est applicable dans un cas étudié, les interdictions de travaux et d'intervention prévu à ce dernier s'appliqueront dans plusieurs habitats de la Rainette peu importe le contenu du règlement de zonage de cette municipalité²⁴⁵.

Tant que ce RCI demeure en vigueur, le contenu du règlement de zonage de la municipalité a donc un impact limité sur les habitats de la Rainette. Ce constat est pertinent pour l'ensemble des municipalités situées sur le territoire de la CMM et non seulement pour nos cas d'étude. Cette situation a toutefois un caractère **transitoire**, qui aboutira par l'adoption de règlements par les municipalités locales. Les normes locales pourraient toutefois intégrer dès maintenant les protections qui sont prévues au RCI sans attendre la révision du plan métropolitain. Elles peuvent également prévoir des mesures complémentaires au RCI, par exemple en protégeant des milieux naturels qui sont situés à l'extérieur des habitats connus de la Rainette mais qui bénéficient à l'espèce, que ce soit en constituant une zone tampon, en permettant les déplacements, en réduisant les sources de contamination à proximité, etc. La CMM adoptera également prochainement son plan métropolitain révisé, qui pourrait préciser et moduler les normes de protection des protections des milieux naturels autrement que ce que prévoit actuellement le RCI.

Cette situation transitoire quant au RCI vaut également pour l'adoption des PRMHH dans plusieurs villes et MRC, qui entraîneront des modifications aux schémas des MRC et incidemment aux règlements d'urbanisme locaux.

Dans un autre ordre d'idées, en analysant la réglementation de plusieurs municipalités locales, nous constatons une importante **complexité** et un grand nombre de documents

²⁴⁵ À ce sujet, voir la 5.1 du rapport.



de référence lorsqu'il est question de la protection des milieux naturels, même dans les petites municipalités. Il n'est pas aisé, tant pour un·e citoyen·ne qu'une personne à l'emploi d'une municipalité, de s'orienter dans un règlement de zonage ou encore de distinguer ce qui constitue une norme réglementaire contraignante d'une orientation politique. Cette compréhension est pourtant nécessaire pour saisir dans quel cas une activité est totalement interdite, dans quel cas elle nécessite une autorisation de la municipalité et dans quel cas elle est permise sans autorisation.

Des outils ont été mis en place dans plusieurs municipalités pour rendre ces informations plus accessibles comme des cartes interactives et des documents vulgarisés sur le web. Un risque de confusion demeure toutefois et peut nuire à la mise en œuvre des protections réglementaires.

Nous terminons ce chapitre par une liste d'exemples de normes identifiées au cours de l'étude de cas qui peuvent bénéficier à la protection de la Rainette et de son habitat, bien qu'elles ne soient pas, pour la plupart, adaptées aux besoins spécifiques de la Rainette²⁴⁶. Cela alimente l'identification des leviers et des pistes de solutions au chapitre 8.

- ✳ Interdiction de faucher les végétaux de toute taille dans les milieux à statut particulier, et non seulement les arbres, ce qui peut contribuer à préserver les milieux ouverts telles les friches, qui abritent la Rainette;
- ✳ adaptation des normes d'abattage d'arbres en fonction des habitats répertoriés d'une espèce afin de limiter les coupes dans cet habitat ainsi que dans un rayon de protection autour de ces derniers (création d'une zone tampon);
- ✳ limitation des coupes que la municipalité peut autoriser à un pourcentage maximal de la superficie totale du terrain afin d'assurer le maintien d'une portion boisée²⁴⁷;
- ✳ obligation de fournir une étude de caractérisation écologique des lieux au soutien de toute demande d'autorisation d'abattage d'arbre ou de remblai projeté dans certains milieux identifiés dans le règlement de zonage pouvant inclure des habitats de la Rainette;
- ✳ obligation de fournir, au soutien d'une telle demande d'autorisation, une étude identifiant les espèces menacées ou vulnérables présentes dans le milieu mais aussi dans un rayon de 100 mètres en périphérie.
- ✳ obligation, pour le promoteur, d'informer la municipalité du statut de toute demande d'autorisation auprès du ministère de l'Environnement provincial qui concerne les interventions pour lesquelles une autorisation municipale est aussi demandée (par exemple le remblai d'un milieu humide), ce qui peut favoriser la cohérence entre les différents niveaux de gouvernement;

²⁴⁶ Comme mentionné en début de section 5.2.3, limiter l'abattage d'arbre ne bénéficie toutefois pas automatiquement à la Rainette, qui a besoin de milieux ouverts et de milieux humides temporaires.

²⁴⁷ Le fait de ne pas limiter le calcul aux arbres qui s'y trouvaient initialement, a le potentiel de favoriser la conservation d'une plus grande superficie boisée et même la restauration. Prenons l'exemple d'un terrain recouvert à 50 % de forêt. En étant autorisé à couper maximum 15% de la superficie boisée initiale, on conserve 42,5% du terrain à l'état boisé. Si on est plutôt autorisé à couper les arbres sur un maximum de 40% de la superficie totale du terrain, on ne peut couper aucun nouvel arbre.



Ces mesures sont prévues, selon le cas, dans le règlement de zonage, dans un RCI ou dans un règlement sur les permis et certificats.

6. D'AUTRES CONTRIBUTIONS ESSENTIELLES À LA PROTECTION DES HABITATS DE LA RAINETTE

Les instances gouvernementales et municipales ne sont pas seules à pouvoir agir pour protéger les espèces menacées. En effet, le droit civil et les mécanismes de création d'aires protégées offrent de nombreuses options aux **acteurs et actrices privées** pour participer à l'effort de protection sur une **base volontaire**. Les municipalités peuvent d'ailleurs choisir de favoriser leur contribution ou de collaborer avec eux pour réaliser des projets en faveur de la préservation des milieux naturels. Différents facteurs incitatifs ou dissuasifs influencent cette contribution.

Des outils comme la déclaration d'intention, la convention entre propriétaires, le prêt à usage, la convention de gestion, le contrat de location, le contrat d'usufruit permettent aux propriétaires de terrains possédant une valeur écologique de conclure des ententes afin que leur propriété soit préservée, entretenue ou utilisée dans un but de conservation²⁴⁸.

Le droit civil offre également aux propriétaires la possibilité de se départir de leur propriété ou encore de démembrer leur droit de propriété au profit d'une autre personne, par exemple d'un organisme de conservation ou d'une municipalité, afin d'en assurer la conservation. Ainsi, une personne qui est propriétaire d'un terrain comportant un milieu naturel qu'elle désire préserver peut notamment décider de **vendre** celui-ci, d'en faire **don** à un organisme de conservation ou encore de créer une **servitude de conservation** au profit d'un organisme qui assurera la protection du terrain²⁴⁹.

Plusieurs de ces options comportent des avantages fiscaux. C'est le cas pour une donation d'un terrain ayant une valeur écologique (terrain écosensible)²⁵⁰ ou encore pour la création d'une servitude de conservation, laquelle peut donner droit à une réduction de taxes foncières et à d'autres avantages fiscaux²⁵¹. Les municipalités peuvent contribuer à la mise en place de ces avantages via des mesures d'écofiscalité ou plus largement par des programmes et aides de nature financière.

²⁴⁸ Pour plus de détails sur ces mesures de nature privées, consulter : Jean-François Girard et Prunelle Thibault-Bédard, *Guide des bonnes pratiques en intendance privée - Des organismes de conservation solides pour des projets de conservation réussis*, 3e éd. Montréal, Centre québécois du droit de l'environnement, 2016, Montréal, Québec, Norme 10: Outils de conservation, sections 10-83 à 10-90. [Guide des bonnes pratiques en intendance privée]

²⁴⁹ Guide des bonnes pratiques en intendance privée, Norme 10 : Outils de conservation, sections 10-91 à 10-95.

²⁵⁰ Réseaux des milieux naturels protégés, *Options de conservation - Description des principales options de conservation en terres privées*, août 2020, [en ligne](#), p. 11-15.

²⁵¹ Réseaux des milieux naturels protégés, *Options de conservation - Description des principales options de conservation en terres privées*, août 2020, [en ligne](#), p. 2-4; Guide des bonnes pratiques en intendance privée, Norme 10: Outils de conservation, sections 10-93 à 10-95.



Par ailleurs, la LCPN permet à un projet de conservation volontaire de mener à la création d'une **réserve naturelle**²⁵². Ce mécanisme vise à faire reconnaître par le ministère de l'Environnement la valeur écologique d'une propriété alors désignée comme « réserve naturelle reconnue » et inscrite au registre des aires protégées²⁵³. La reconnaissance est perpétuelle ou d'une durée minimale de 25 ans. Elle naît par la conclusion d'une entente entre la personne propriétaire et le ministre. Lorsque l'entente de reconnaissance est publiée au registre foncier, elle devient opposable aux acquéreurs subséquents du terrain²⁵⁴. Un terrain qui constitue une réserve naturelle est en outre exempté du paiement des taxes foncière, municipale ou scolaire²⁵⁵.

Les communautés ou nations autochtones sont également des actrices essentielles dans la protection du territoire et des espèces qui en dépendent. Elles peuvent développer des initiatives sous plusieurs formes, mais l'un des mécanismes leur permettant de jouer ce rôle de manière officiellement reconnue par l'État est l'**aire protégée d'initiative autochtone** prévue à la LCPN²⁵⁶. Ainsi, depuis 2021, les communautés et nations autochtones peuvent suivre un processus particulier pour proposer la désignation de territoires afin d'en faire une aire protégée. La restriction des activités dans une aire protégée d'initiative autochtone dépendra d'un règlement spécifique adopté à cette fin. Ainsi, tant la désignation que la réelle protection du territoire identifié dépendront en partie du projet d'initiative autochtone et en partie de la discrétion du ministre de l'Environnement.

À ce jour, aucune aire protégée d'initiative autochtone n'a abouti au Québec. Notons toutefois qu'un processus distinct existe au niveau fédéral pour désigner des « aires protégées et de conservation autochtones » et repose sur un plus grand pouvoir décisionnel des acteurs autochtones²⁵⁷.

²⁵² LCPN, art. 56 à 65.1.

²⁵³ MELCCFP, «Registre des aires protégées », à jour en date du 31 mars 2024, Québec, [en ligne](#).

²⁵⁴ LCPN, art. 58.

²⁵⁵ *Loi sur la fiscalité municipale*, [RLRO c. F-2.1](#), art. 204(19).

²⁵⁶ LCPN, art. 4.3 et s.

²⁵⁷ Voir Gouvernement du Canada, Conservation par zone menée par les Autochtones, [en ligne](#).



7. LEVIERS ET PISTES DE SOLUTION POUR UNE PLUS GRANDE CONTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS À LA PROTECTION DE LA RAINETTE

La protection de la Rainette et de son habitat nécessite la participation de l'ensemble des parties prenantes dans l'aménagement et l'utilisation du territoire. Ce rapport se concentre toutefois sur les leviers juridiques à la disposition des instances municipales en plus d'identifier des pistes de solution qui relèvent plutôt d'actions de la part du gouvernement provincial ou du fédéral.

Bien que les lois et règlements du Québec n'octroient pas expressément aux municipalités le pouvoir ou la responsabilité d'intervenir dans la protection des espèces menacées ou vulnérables, plusieurs leviers juridiques s'offrent à elles pour protéger davantage la Rainette sur leur territoire. En effet, les instances municipales sont des actrices de premier plan dans la protection de la biodiversité du territoire qu'elles connaissent et administrent.

Le présent chapitre dresse une liste non-exhaustive de **leviers juridiques** à la disposition des différentes instances lorsque des habitats de la Rainette se trouvent sur leur territoire. Ces leviers s'ajoutent à une foule de mesures et d'approches qui doivent se compléter entre elles, notamment la communication et la sensibilisation, les mesures administratives, les incitatifs fiscaux ou financiers et les outils techniques.

Soulignons qu'il est essentiel que les municipalités, lorsqu'elles souhaitent protéger la biodiversité sur leur territoire, disposent des **connaissances les plus complètes et à jour possible** pour supporter leur choix de mesures. Cela contribue notamment à optimiser les résultats, à favoriser leur acceptabilité sociale des mesures et à réduire considérablement les risques de contestation judiciaire.

De surcroît, nous ne saurions insister assez sur l'importance **d'assurer une concertation et une synergie entre les efforts des différents acteurs** impliqués dans la protection de la biodiversité : instances municipales, provinciales et fédérales, communautés et nations autochtones, propriétaires privés, organismes de conservation et populations locales.



Tableau 7.1. Liste des leviers à la disposition des différentes instances municipales

<p>★ Leviers à la disposition des communautés métropolitaines</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✧ Levier n° 1 : Révision et modification des plans métropolitains ✧ Levier n° 2 : Adoption de règlements de contrôle intérimaire (RCI)
<p>★ Leviers à la disposition des MRC</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✧ Levier n° 3 : Révision et modification des schémas ✧ Levier n°4 : Adoption de règlements de contrôle intérimaire (RCI) ✧ Levier n° 5 : Élaboration et mise en œuvre des PRMHH ✧ Levier n°6 : Gestion des cours d'eau ✧ Levier n°7 : Création et réglementation de parcs régionaux ✧ Levier n°8 : Réglementation régionale (art. 79.1 et suivants LAU)
<p>★ Leviers à la disposition des municipalités locales</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✧ Levier n° 9 : Réglementation de la plantation et de l'abattage d'arbres et d'autres végétaux ✧ Levier n° 10 : Réglementation des travaux du sol (remblais, déblais, etc.) ✧ Levier n°11 : Adaptation de la réglementation à la présence d'aires protégées ✧ Levier n°12 : Création de milieux à statuts particulier répartis dans différentes catégories de zonage pour l'application de normes distinctes pour la protection de la biodiversité ✧ Levier n°13 : Règlementation sur les permis et les certificats ✧ Levier n°14 : Utilisation des pouvoirs de taxation ou de redevance ✧ Levier n°15 : Réglementation des distances minimales entre l'habitat de la Rainette et diverses menaces identifiées ✧ Levier n° 16 : Règlementation des pesticides ✧ Levier n° 17 : Utilisation du droit de préemption ✧ Levier n° 18 : Adoption de mesures d'aide financière ✧ Levier n° 19 : Protection contre les poursuites lorsqu'un acte est posé pour la protection des milieux humides, hydriques ou à valeur écologique importante ✧ Levier n° 20 : Utilisation des pouvoirs municipaux en matière d'application et de surveillance



★ Pistes de solution relevant du gouvernement provincial
<ul style="list-style-type: none"> ✧ Piste de solution n°1 : Application complète ou réforme de la LCMVF pour une protection de la Rainette en terres privées ✧ Piste de solution n°2 : Implication des municipalités dans la protection des habitats fauniques ✧ Piste de solution n°3 : Mise en œuvre et bonification du régime de protection des milieux humides et hydriques prévu à la LOE ✧ Piste de solution n°4 : Support aux initiatives de création d'aires protégées au bénéfice de la Rainette
★ Pistes de solution relevant du gouvernement fédéral
<ul style="list-style-type: none"> ✧ Piste de solution n°4 : Pleine utilisation des pouvoirs prévus à la LEP pour protéger la Rainette

Pour une vue d'ensemble des principaux pouvoirs et responsabilités juridiques de chaque gouvernement et instance municipale qui ont été détaillés dans les chapitres 3 à 5 et l'**Annexe 1** du rapport qui fournit un résumé sous forme de tableau.

7.1 Leviers à la disposition des communautés métropolitaines

★ Levier n° 1 : Révision et modification des plans métropolitains

La révision et la mises à jour du plan métropolitain, déjà prévues par la CMM²⁵⁸, sont des occasions d'y intégrer des éléments (objectifs, affectations, normes minimales, etc.) permettant de protéger l'habitat de la Rainette. Dans la majorité des municipalités dont le territoire est compris dans celui de la CMM, ce processus entraînera des modifications à tous les niveaux de planification et de réglementation municipale (plan d'urbanisme, règlement de zonage, etc.). Ce contexte représente une opportunité, pour la CMM, les MRC et les municipalités locales concernées, d'accorder une attention particulière aux besoins spécifiques de la Rainette.

De plus, la modification du plan métropolitain pourra intégrer les considérations introduites par les nouvelles OGAT entrées en vigueur en décembre 2024 ainsi que par l'adoption de PRMHH par l'ensemble des MRC.

★ Levier n° 2 : Adoption de règlements de contrôle intérimaire (RCI)

Lorsqu'un projet de règlement a été adopté par une communauté métropolitaine pour modifier ou réviser son plan métropolitain, il leur est possible d'adopter des mesures de contrôle intérimaire pour limiter certaines activités dans l'habitat de la Rainette comme l'a fait la CMM. Cet outil permet la mise en place immédiate de mesures de protection dans

²⁵⁸ La Communauté métropolitaine de Québec a aussi déjà amorcé la révision de son plan métropolitain. On ne retrouve pas de population de Rainette sur ce territoire.



l'ensemble des municipalités concernées sans devoir attendre la finalisation de la nouvelle mouture du plan métropolitain ou leur transcription future dans la réglementation locale.

7.2. Leviers à la disposition des MRC

★ Levier n° 3 : Révision et modification des schémas

L'entrée en vigueur des nouvelles OGAT par le gouvernement provincial en décembre 2024 ainsi que l'adoption de PRMHH par l'ensemble des MRC du Québec entraîneront, dans toutes les régions, une réévaluation des schémas des MRC. Dans la majorité des cas, ce processus entraînera des modifications à tous les niveaux de planification et de réglementation municipale (plan d'urbanisme, règlement de zonage, etc.). Ce contexte représente une opportunité pour les MRC d'inclure à même leur schéma des éléments (objectifs, affectations, mesures, etc.) permettant de protéger l'habitat de la Rainette.

De plus, dans le document complémentaire qu'ils contiennent, les schémas d'aménagement peuvent prévoir « des règles, des critères ou des obligations » qui constituent des normes minimales quant au contenu de tout règlement d'urbanisme des municipalités visées par ce schéma.

★ Levier n°4 : Adoption de règlements de contrôle intérimaire (RCI)

Comme les communautés métropolitaines, les MRC peuvent adopter des mesures de contrôle intérimaire pour limiter certaines activités dans l'habitat de la Rainette lorsqu'un projet de règlement a été adopté pour modifier ou réviser leur schéma. Cet outil permet la mise en place immédiate de mesures de protection dans l'ensemble des municipalités locales concernées sans devoir attendre la finalisation de la nouvelle mouture du schéma ou leur transcription future dans la réglementation locale.

★ Levier n° 5 : Élaboration et mise en œuvre des PRMHH

L'ensemble des étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des PRMHH par les MRC présentent des occasions d'intégrer une considération particulière des milieux dont dépendent la Rainette. Ainsi, les besoins de la Rainette peuvent être considérés dans l'identification des milieux « d'intérêt » et dans le choix des mesures de mise en œuvre incluant la réglementation des usages qui y seront permis. Les milieux humides temporaires et peu profonds (mare d'eau temporaire, étang, fossé, marécage, clairière inondée, rainures laissées par le passage de machinerie ou de véhicules, etc.) ainsi qu'une bande terrestre autour de ceux-ci pourraient notamment faire partie des milieux d'intérêt faisant l'objet de mesures de protection par la MRC et les municipalités concernées.

★ Levier n°6 : Gestion des cours d'eau

Les MRC ont une compétence exclusive à l'égard de la majorité des cours d'eau, y compris ceux à débit intermittent. L'écoulement des eaux constitue un élément central des habitats de la Rainette. En adoptant un règlement sur l'écoulement des eaux ou en



prenant toute mesure concrète de gestion des cours d'eau, une MRC peut considérer les habitats de la Rainette sur son territoire et leurs caractéristiques hydrologiques. Les MRC peuvent donc évaluer leur gestion des cours d'eau et s'assurer que leurs interventions (ou absence d'intervention) ne posent pas de menaces pour la Rainette. Les fossés exclus de la compétence des MRC en vertu de la LCM peuvent pour leur part faire l'objet de réglementation par les municipalités locales (voir ci-dessous).

★ **Levier n°7 : Création et réglementation de parcs régionaux**

La création de parcs régionaux peut être faite en prenant en compte la présence de la Rainette et en y instaurant des mesures de protection. Les parcs régionaux existants peuvent également faire l'objet de mesures propres à la protection de la Rainette et de son habitat si ce dernier s'y retrouve.

★ **Levier n°8 : Réglementation régionale (art. 79.1 et suivants LAU)**

Les MRC peuvent utiliser leurs propres pouvoirs réglementaires octroyés par la LAU afin d'encadrer diverses activités qui influencent les chances de survie et de rétablissement de la Rainette. Elles peuvent établir des normes pour tenir compte de la présence de la Rainette, notamment en matière de travaux du sol, de plantation et d'abattage d'arbres et de restriction des usages, qui auront généralement préséance sur les règlements locaux.

7.3. Leviers à la disposition des municipalités locales

Les études de cas discutées à la section 5.2 ont permis de constater que certaines municipalités ont déjà adopté des normes qui concernent la Rainette et la biodiversité plus généralement. Avant d'énumérer les leviers, il convient de souligner que la réglementation municipale devrait être **claire et intelligible**. En effet, un corpus réglementaire qui manque de clarté peut ouvrir la porte aux contestations par des personnes touchées par les interdictions. Il peut par exemple être allégué qu'un règlement est imprécis ou est arbitraire.

Dans cette optique, il importe d'assurer que les interdictions et les permissions contenues aux règlements municipaux sont claires et qu'il est possible de les consulter dans une source centralisée. Par exemple, il serait bénéfique d'identifier clairement les éléments suivants :

- Les activités qui peuvent être réalisées sans permis ou autorisation;
- Les activités qui ne peuvent être réalisées qu'après l'obtention d'un permis ou d'une autorisation;
- Ce qui est interdit dans tous les cas.

Les mesures mises en place par les municipalités locales dans les habitats de la Rainette doivent respecter les obligations prévues dans les documents de planification adoptés par des MRC ou des Communautés métropolitaines. Cela ne les empêche pas, toutefois, d'aller au-delà des objectifs et normes régionales ou métropolitaines. Par exemple, dans un cas où une MRC identifie les habitats de la Rainette dans son schéma et y prévoit des



mesures de protection, une municipalité locale peut ajouter, dans ses règlements d'urbanisme, des protections pour les milieux naturels qui sont situés à l'extérieur des habitats connus mais qui bénéficient à l'espèce (que ce soit en constituant une zone tampon, en permettant les déplacements, en réduisant les sources de contamination à proximité, etc.).

Les municipalités locales comprises dans le territoire d'application d'un RCI peuvent d'ailleurs calquer leurs règlements d'urbanisme au RCI sans attendre l'aboutissement du processus de révision du schéma ou du plan métropolitain concerné. De la même façon, elles peuvent protéger des milieux humides sur leur territoire sans attendre l'aboutissement de la démarche des PRMHH au niveau régional.

Voici une sélection de leviers à la disposition des municipalités locales.

★ **Levier n° 9 : Réglementation de la plantation et de l'abattage d'arbres et d'autres végétaux**

Les municipalités disposent de tous les pouvoirs nécessaires pour encadrer la coupe et la plantation d'arbres dans le but « d'assurer la protection du couvert forestier²⁵⁹ ». La plupart des municipalités au Québec réglementent **l'abattage et la plantation d'arbres**, instaurant des règles qui varient d'une partie à l'autre de leur territoire selon les usages. Ces dispositions peuvent se retrouver à même le règlement de zonage.

Les dispositions concernant l'abattage d'arbres peuvent inclure une obligation d'obtenir une autorisation municipale. Elles peuvent obliger la plantation ou le maintien d'un nombre d'arbres ou d'une superficie boisée minimum. Elles peuvent aussi interdire totalement les coupes dans certaines situations. Certaines municipalités prévoient par exemple des superficies maximales de coupe pouvant être autorisées en proportion de la superficie boisée originale du terrain alors que d'autres le font par rapport à la superficie totale du terrain.

L'habitat de la Rainette est principalement composé de milieux terrestres dont le relief et l'hydrologie permettent la formation de milieux humides temporaires, ayant généralement un faible couvert forestier (friches), bien que cette espèce ait besoin d'une litière pour hiberner. Bien que le maintien du couvert forestier ne soit donc pas une mesure bénéficiant automatiquement à la Rainette, les règles limitant la coupe d'arbres participent à la protection de son habitat, notamment pour l'habitat d'hibernation ou pour permettre un ombrage sur les milieux de reproduction. En effet, l'abattage d'arbres vise généralement à implanter une construction ou un usage qui ne maintient pas le site dans son état naturel. Le maintien des arbres et plus généralement de la végétation contribue ainsi au maintien d'habitats pouvant abriter la Rainette. Elles bénéficieraient toutefois encore davantage de normes pour le maintien d'autres types de végétation, comme ceux se retrouvant dans les friches.

Retenons qu'il peut être nuisible pour la Rainette d'obliger le reboisement d'un site ayant été déboisé, puisque ce site peut être devenu dans l'intervalle un milieu propice pour la

²⁵⁹ LAU, par. 113(12.1).



Rainette. Partant, les règlements d'urbanisme pourraient prévoir certaines exceptions à l'obligation de replanter des arbres coupés lorsque, suivant une évaluation du site, il advient que celui-ci soit devenu un habitat de la Rainette.

Si la plupart des municipalités réglementent la coupe et la plantation d'arbres, on ne peut en dire autant des **autres types de végétaux**. Pourtant, la Rainette apprécie les milieux naturels et humides temporaires et ouverts qui contiennent souvent de végétaux de plus petites tailles, tels des terrains en friche. Les règlements municipaux devraient prendre ceci en compte et considérer, dans certaines situations, des interdictions de faucher des végétaux de toutes tailles dans les habitats de la Rainette ou en encadrant l'entretien des friches pour éviter d'affecter un milieu ouvert bénéficiant à la Rainette.

Rappelons que les milieux naturels de la Montérégie et de l'Outaouais sont déjà fortement dégradés. Les normes entourant la végétation gagneraient donc à viser des sites propices à la **restauration** pour véritablement renforcer les chances de survie et de rétablissement de la Rainette.

★ **Levier n° 10 : Réglementation des travaux du sol (remblais, déblais, etc.)**

Les interventions en milieux humides et hydriques sont encadrées par la LOE au niveau provincial. Toutefois, plusieurs activités échappent à ce contrôle et la destruction de ces milieux se poursuit, pour plusieurs raisons exposées à la section 4.1.3. Considérant ces importantes lacunes dans l'application des normes provinciales, les municipalités sont tout à fait justifiées d'encadrer davantage les travaux du sol, tant que leurs règlements ne portent pas sur le même objet que la LOE ou que l'un de ses règlements²⁶⁰.

Elles peuvent ainsi encadrer ou interdire totalement les remblais de certains milieux bénéficiant à la Rainette, tant que la désignation de ces milieux se base sur un exercice judicieux de planification et sur une bonne connaissance du territoire. Tout comme pour l'abattage d'arbres, les municipalités peuvent obliger l'obtention d'une autorisation municipale et interdire totalement les interventions dans certaines situations.

★ **Levier n°11 : Adaptation de la réglementation à la présence d'aires protégées**

Par leurs nombreux pouvoirs réglementaires, les municipalités peuvent réglementer une foule d'activités qui affectent les chances de survie et de rétablissement de la Rainette. La réglementation municipale, notamment le découpage des zones dans le règlement de zonage, devrait refléter l'existence d'aires protégées sur le territoire de la municipalité, que celles-ci soient des parcs nationaux, des réserves naturelles ou d'autres types d'aires protégées. Les restrictions qui s'appliquent dans une aire protégée ne dépendent pas des règlements municipaux puisqu'elles sont prévues dans des lois ou règlements provinciaux ou fédéraux. Toutefois, pour une meilleure cohérence juridique, pour éviter toute contestation judiciaire pour motif d'inconciliabilité ainsi que pour simplement aider la population à s'y retrouver, les municipalités peuvent s'assurer d'interdire, dans les aires protégées, tout ce qui est interdit dans les autres lois.

²⁶⁰ Comme le prévoit l'article 118.3.3 de la LOE, à moins qu'elles soient expressément autorisées à le faire. Cette règle pourrait toutefois être appelée à changer selon ce qui est proposé dans le Projet de loi n° 81.



Par exemple, si une municipalité compte une réserve naturelle (initiative privée reconnue officiellement par le gouvernement du Québec) sur son territoire, il est pertinent d'ajuster les règlements d'urbanisme pour ne pas y permettre davantage d'activités que ce que le statut de réserve naturelle permet. De plus, pour un projet de réserve naturelle non officialisé, cet ajustement municipal devrait être apporté sans attendre la reconnaissance officielle du ministère étant donné que ce processus peut s'étaler sur plusieurs années.

★ **Levier n°12 : Création de milieux à statuts particulier répartis dans différentes catégories de zonage pour l'application de normes distinctes pour la protection de la biodiversité**

Comme c'était le cas dans l'ensemble des cas d'études du présent projet, les municipalités peuvent conférer des statuts particuliers à certains milieux qui ne dépendent pas de leur catégorie de zonage ou de l'usage qui en est fait. Cela permet d'imposer des normes qui s'appliquent sans égard au zonage, en fonction des caractéristiques du milieu et non seulement en fonction de la nature des activités humaines qui y sont réalisées. Dans ces milieux, la municipalité peut prévoir des normes plus strictes en matière de végétation et de travaux du sol.

La délimitation des milieux à statut particulier peut directement être liée à l'identification des habitats de la Rainette (et de toute autre espèce en situation précaire). Cette délimitation peut également découler des outils de planification des autres instances municipales (schémas, plans métropolitains). L'attribution de statut particulier à des portions du territoire devrait également refléter l'existence d'aires protégées sur le territoire de la municipalité, comme expliqué ci-dessus (levier n°10).

★ **Levier n°13 : Règlementation sur les permis et les certificats**

Dans les milieux où la Rainette est susceptible de se retrouver, la réalisation d'activités pouvant constituer une menace à son égard (travaux du sol, abattage d'arbres, construction, application de pesticides, etc.) peut être assujettie à une obligation d'évaluer l'impact des interventions sur l'espèce et son habitat.

Ainsi, les activités nécessitant une autorisation municipale en vertu des règlements d'urbanisme pourraient être assujetties à des modalités particulières permettant d'en évaluer les risques et les impacts. Ces exigences peuvent être ajoutées dans les règlements sur les permis et les certificats.

Par ailleurs, les règlements sur les permis et les certificats peuvent favoriser une meilleure cohérence entre l'encadrement juridique par les différentes instances et ainsi entraîner une économie de ressources. Ils peuvent notamment prévoir l'obligation d'informer la municipalité du statut de toute demande d'autorisation auprès du ministère de l'Environnement provincial lorsqu'une autorisation municipale est demandée pour la même intervention. Ainsi, si les autorités provinciales ne délivrent pas l'autorisation ou si elles font état de préoccupations, notamment en lien avec la présence de la Rainette, il est important que la municipalité en soit informée le plus rapidement possible. Notons que les municipalités ne sont pas liées par les décisions des autres instances. Une démarche



visant à tenir une municipalité informée des autres demandes déposées ne devrait donc pas avoir pour effet de faire pression sur une municipalité pour que celle-ci délivre un permis ou un certificat.

★ **Levier n°14 : Utilisation des pouvoirs de taxation ou de redevance**

Les pouvoirs de taxation et de redevance constituent une piste intéressante à explorer pour dégager des ressources financières permettant de mettre en œuvre des mesures de protection de la biodiversité bénéficiant à la Rainette. Les taxes et les redevances peuvent avoir des effets dissuasifs ou incitatifs sur l'utilisation et l'aménagement du territoire et sur l'utilisation des terrains privés. Elles peuvent, de plus, contribuer à financer la protection des milieux naturels au-delà de l'habitat de la Rainette et permettre de répartir le fardeau d'assumer le coût des mesures de protection entre les individus et la collectivité. Certaines municipalités ont déjà exercé leurs pouvoirs en matière de taxation et de redevances pour la protection de la biodiversité. Par exemple, la municipalité de St-Amable a instauré une taxe de 200\$ visant les résidences qui n'ont pas d'arbres feuillus dans le but de réduire les îlots de chaleur et de favoriser la biodiversité²⁶¹. Pour sa part, la ville de St-Jean-sur-Richelieu a choisi d'adopter une taxe spéciale qui servira à financer des projets de conservation²⁶². De telles mesures pourraient également favoriser la protection de la Rainette. Soulignons que les mesures d'écofiscalité devraient être utilisées en combinaison avec d'autres mesures restrictives.

★ **Levier n°15 : Réglementation des distances minimales entre l'habitat de la Rainette et diverses menaces identifiées**

Puisque la Rainette loge à proximité des milieux humides, des cours d'eau ou des étangs, le fait d'obliger des distances importantes séparant ces milieux des éléments susceptibles de perturber la Rainette (épandage de pesticides, activités industrielles, activités récréatives, etc.) peut s'avérer primordial. Sachant qu'une activité a un impact sur la superficie qu'elle occupe directement mais également sur les milieux qui l'entourent, la distance à respecter entre les deux devrait être établie avec soin.

Les municipalités peuvent ainsi adapter différents règlements pour y inclure des distances séparatrices. Cela peut comprendre, entre autres, des dispositions à cet effet dans un règlement sur l'usage des pesticides, dans un règlement de zonage ou dans tout règlement encadrant une activité potentiellement perturbatrice tel l'entretien des routes. Des règles distinctes peuvent être prévues dans les milieux à statut particulier (voir levier n°12).

Évidemment, ces distances ne peuvent s'appliquer uniformément à toutes les activités posant une menace pour la survie ou le rétablissement de la Rainette. Il est important d'établir ces distances minimales en fonction des connaissances scientifiques les plus à jour pour éviter d'établir des distances arbitraires.

²⁶¹ Radio-Canada, *Une municipalité impose une taxe sur les cours dépourvues d'arbres*, 6 avril 2025, [en ligne](#).

²⁶² Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu, *Règlement décrétant l'imposition des taxes, compensations, tarifs et redevances municipales pour l'année 2025*, art. 2.4, [en ligne](#).



★ **Levier n° 16 : Règlementation des pesticides**

Les municipalités ont le pouvoir d'adopter des règlements pour encadrer l'utilisation des pesticides, en complément au régime provincial. Lorsqu'elles adoptent un tel règlement, les municipalités peuvent bonifier la protection des habitats de la Rainette face à ce risque pour sa survie.

Ainsi, une municipalité peut établir une distance minimale à respecter dans un rayon autour des habitats de la Rainette ou plus généralement autour des milieux naturels bénéficiant à sa survie et à son rétablissement. Le règlement sur les pesticides peut également prévoir qu'il est obligatoire de suspendre l'application de pesticides si un spécimen d'une espèce menacée ou vulnérable est observé. Plus largement, il est possible de prévoir que l'habitat d'une espèce menacée ou vulnérable constitue une zone sensible au sens du règlement, au même titre, par exemple, qu'une cour d'école ou qu'un hôpital.

Il convient de souligner la complexité de l'application des normes municipales en zone agricole. Comme mentionné en section 4.1.5, une municipalité est habilitée à réglementer les activités dans les régions agricoles désignées mais doit le faire de manière compatible avec la LPTAA, notamment en assurant l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'agriculture.

★ **Levier n° 17 : Utilisation du droit de préemption**

Les municipalités peuvent utiliser le mécanisme prévu dans un règlement sur le droit de préemption afin de planifier l'acquisition de terrains névralgiques pour la Rainette en respectant certaines conditions. Ceci peut notamment mener à la création d'un parc ou d'une aire protégée. Cet outil a davantage une visée à long terme

★ **Levier n° 18 : Adoption de mesures d'aide financière**

Les municipalités peuvent utiliser leurs pouvoirs en matière **d'aide financière** dans le but de favoriser la protection des milieux naturels et les pratiques agricoles compatibles avec la protection de la Rainette.

Cela peut comprendre un soutien financier aux activités qui contribuent à la protection de la biodiversité, par exemple des changements de pratiques agricoles ou le maintien d'une portion de terrain en friche.

★ **Levier n° 19 : Protection contre les poursuites lorsqu'un acte est posé pour la protection des milieux humides, hydriques ou à valeur écologique importante**

Comme expliqué en section 5.1.1, une nouvelle immunité juridique écarte les poursuites en expropriation déguisées lorsqu'un acte est pris par la municipalité pour protéger un milieu humide ou hydrique ou un milieu à valeur écologique importante²⁶³.

²⁶³ LAU, art. 245.



Cette immunité constitue un levier important en ce qu'elle donne les coudées franches aux municipalités souhaitant agir en terre privée qui, jusqu'ici, craignaient le lourd fardeau pour les fonds publics que constituent les poursuites intentées par des propriétaires.

★ **Levier n° 20 : Utilisation des pouvoirs municipaux en matière d'application et de surveillance**

En outre, on ne saurait insister assez sur l'importance des **mesures d'application et de suivi** telles que l'**inspection** pour permettre de vérifier l'application des normes. L'existence de **sanctions, notamment pénales**, liées aux contraventions est également essentielle afin d'assurer le respect des règlements municipaux. Ces sanctions doivent être assez importantes pour avoir un réel effet dissuasif et doivent être mises en application de manière constante et uniforme.

Notons que l'existence de sanctions prévues aux règlements n'oblige pas les municipalités à recourir systématiquement aux démarches pénales, qui peuvent constituer un fardeau disproportionné dans certains cas. Les municipalités ont la discrétion du poursuivant en matière pénale et peuvent tolérer, dans les faits, un certain dépassement des normes dans les cas qui s'y prêtent (par exemple lorsque des éléments objectifs indiquent que la personne contrevenante agit de bonne foi et que l'impact de l'infraction est négligeable).

7.4. Pistes de solution relevant des autres gouvernements

Les éléments identifiés ci-après constituent des pistes de solutions qui ne relèvent pas des instances municipales. Toutefois, ces dernières peuvent tenir compte de ces idées dans leurs interactions avec les autorités provinciales et fédérales, notamment dans le cadre de réformes législatives.

7.4.1 Le gouvernement provincial

★ **Piste de solution n°1 : Application complète ou réforme de la LCMVF pour une protection de la Rainette en terres privées**

On ne saurait trop insister sur l'importance de dresser des plans d'habitat pour une application efficace et complète de la LCMVF en terre privée. En effet, le gouvernement provincial s'est doté des outils nécessaires pour protéger non seulement les individus d'une espèce menacée mais également son habitat, ce qui est évidemment essentiel. Il s'est également doté d'un processus pour faire appliquer cette protection de l'habitat en terres privées. Le gouvernement a obligé le ministre à dresser un plan de l'habitat de la Rainette pour que ce dernier soit protégé. Or, le ministre ne s'est pas exécuté. La protection d'une espèce est bien chancelante en l'absence de mesures pour protéger les milieux dont sa survie dépend.



Il est donc essentiel que le ministre dresse le plan de l'habitat de la Rainette comme il y est tenu. Il importe également de mettre en œuvre les protections de la loi sur les propriétés privées en suivant les procédures prévues à cet effet. Cela implique d'aviser les propriétaires privés des terrains où s'étend l'habitat et de publier les avis pertinents au registre foncier afin que les propriétaires présents et futurs soient soumis à des sanctions en cas de non-respect des interdictions applicables.

Alternativement, en l'absence de mise en œuvre concrète des processus actuels, la LCMVF doit être modifiée afin d'élargir et d'améliorer la protection des habitats fauniques. Ces modifications doivent faire en sorte que la survie d'une espèce ne dépend pas d'un processus qui n'est pas respecté en pratique (du moins pas dans un délai acceptable).

En outre, les municipalités pourraient collaborer à l'effort de protection plus facilement si des plans sont dressés par le ministre. Elles bénéficieraient alors de délimitations géographiques et de connaissances scientifiques plus détaillées afin de mieux protéger la Rainette. Ces connaissances leur permettraient de restreindre davantage les activités dans les habitats situés en terrain privé en vertu de leurs propres pouvoirs tel le zonage, même lorsque le ministre n'effectue pas les démarches pour appliquer la LCMVF sur ces terrains.

★ Piste de solution n°2: Implication des municipalités dans la protection des habitats fauniques

La LCMVF permet au gouvernement provincial de conclure des protocoles d'ententes avec les municipalités pour que celles-ci soient responsables d'examiner les demandes d'autorisations pour des activités visant des habitats fauniques. Cette voie mériterait d'être explorée. Elle implique de désigner dûment les habitats et pourrait permettre aux municipalités, qui connaissent davantage les réalités locales, de participer à l'application des protections de la faune. Des recherches et des expérimentations supplémentaires seraient nécessaires pour évaluer bénéfices et les défis de cette approche.

★ Piste de solution n°3: Mise en œuvre et bonification du régime de protection des milieux humides et hydriques prévu à la LOE

Les lacunes exposées en section 4.1.3 sont un obstacle majeur à la protection de la biodiversité au Québec. Il est essentiel que le Québec réforme ses pratiques pour se conformer minimalement aux recommandations de la Commissaire au développement durable²⁶⁴.

Le gouvernement provincial peut également considérer la Rainette dans l'analyse des demandes d'autorisation d'activités en vertu de l'article 22 de la LOE. Étant donné le statut de la Rainette, lorsque sa présence est constatée, l'autorisation devrait être refusée ou assortie de conditions strictes.

²⁶⁴ Voir Commissaire au développement durable, « Rapport de la commissaire au développement durable », dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023, 2023*, [en ligne](#), chapitre 3.



★ **Piste de solution n°4 : Support aux initiatives de création d'aires protégées au bénéfice de la Rainette**

Les pouvoirs du ministère de l'Environnement en matière de création d'aires protégées sont nombreux. Leur exercice judicieux peut bénéficier à la protection de la Rainette. La création de nouvelles aires protégées, notamment d'initiative autochtone, peut compléter les mesures adoptées sur les terrains privés ou déjà occupés par des usages implantés. Considérant la faible proportion d'aires protégées créées dans le sud du Québec, il s'agit d'une avenue qui pourrait particulièrement bénéficier à la Montérégie et à l'Outaouais.

La collaboration avec les autres acteurs, soient les municipalités ou les acteurs privés, est évidemment de mise dans la mise en place de ces solutions.

7.4.2. Le gouvernement fédéral

★ **Piste de solution n°4 : Pleine utilisation des pouvoirs prévus à la LEP pour protéger la Rainette**

Au niveau du gouvernement fédéral, il appert que les pouvoirs relatifs au filet de sécurité et au décret d'urgence – qui permettent la protection ailleurs que dans les terres domaniales en vertu de la LEP – sont très peu utilisés. Ces pouvoirs constituent un moyen pour le gouvernement fédéral de participer à l'effort de protection de la biodiversité et de pallier les limites de la législation provinciale. Comme le soulevait le Vérificateur général du Canada en 2023, il importe donc de clarifier l'utilisation de ces pouvoirs pour que le ministère les utilise pleinement²⁶⁵.

²⁶⁵ Commissaire à l'environnement et au développement durable, « Rapport 3 - Les pouvoirs discrétionnaires pour protéger les espèces en péril », dans *Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada*, 2023, [en ligne](#).



ANNEXE 1 - RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX POUVOIRS JURIDIQUES DE CHAQUE INSTANCE DANS LA PROTECTION DE LA RAINETTE

GOVERNEMENT FÉDÉRAL (et ministères)²⁶⁶

- Inscrire la Rainette à la liste des espèces en péril en Annexe de la *Loi sur les espèces en péril*;
- Adopter un Programme de rétablissement pour la Rainette (mesures de protection non contraignantes) et suivre l'évolution de la situation de l'espèce
- Appliquer les protections générales prévues à la *Loi sur les espèces en péril* (interdire que des dommages soient causés aux individus, à leur nid et à l'habitat essentiel désigné)
- Analyser des demandes d'autorisations pour des activités dans l'habitat de la Rainette ou directement sur les individus;
 - Refuser ou accepter d'accorder ces autorisations, selon les critères de la Loi et en y ajoutant les conditions nécessaires;
- Prendre les mesures lorsque requis selon les conditions de la LEP pour que les protections s'appliquent ailleurs qu'en terre publique fédérale;
 - Adopter un décret d'urgence;
 - Adopter un décret pour activer le « filet de sécurité » (article 34 ou 61 LEP);
- Surveiller et sanctionner les dommages aux individus et à l'habitat si ceux-ci ont lieu en territoire protégé et sans autorisation;
- Établir des aires protégées liées à la présence de la Rainette en vertu de différentes lois fédérales.

²⁶⁶ Le gouvernement fédéral ne peut agir qu'en terres publiques fédérales, sauf exceptions (décrets d'urgence, art. 80 LEP, ou filet de sécurité, art. 34 et 61 LEP)



- Inscrire la Rainette comme espèce menacée dans le *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*;
- Adopter un Plan de rétablissement pour la Rainette (mesures de protection non contraignantes) et suivre l'évolution de la situation de l'espèce;
- Définir l'habitat de la Rainette où s'appliqueront les protections contraignantes de la loi :
 - Gouvernement : Décrire les caractéristiques de l'habitat dans le *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*;
 - Ministère : Identifier l'habitat de la Rainette dans un plan
- Appliquer les protections générales de la faune prévues à la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (interdire que des dommages soient causés aux individus, à leur nid et à leurs œufs, sauf sur autorisation);
- Appliquer les protections propres aux espèces menacées prévues à la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* (notamment la protection de l'habitat);
- Analyser les demandes d'autorisations pour des activités dans l'habitat protégé de la Rainette ou visant directement les individus;
- Surveiller et sanctionner les dommages non autorisés aux individus et à l'habitat;
- Prendre les mesures pour que les protections s'appliquent ailleurs qu'en terre publique provinciale :
 - Identifier l'habitat sur plan;
 - Inscrire l'habitat au registre foncier;
 - Transmettre un avis aux propriétaires privés;
- Considérer la Rainette dans l'analyse des demandes d'autorisation d'activités en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (refuser d'autoriser l'activité, l'autoriser en y ajoutant des conditions, demander plus d'informations);
- Établir des aires protégées liées à la présence de la Rainette en vertu de différentes lois;
- Supporter et favoriser les initiatives de conservation privées (Aides financières, allègements fiscaux, acquisition de terrains, accompagnement, etc.);

²⁶⁷ Pour mieux comprendre où s'appliquent les différents pouvoirs du gouvernement provincial, consulter la section 4.1 du présent rapport.



INSTANCES MUNICIPALES²⁶⁸

COMMUNAUTÉS MÉTROPOLITAINES

- Inclure des normes de protection des milieux naturels tenant compte de l'habitat de la Rainette dans le plan métropolitain;
- Adopter un règlement de contrôle intérimaire pour suspendre certaines activités en attendant la finalisation de changements réglementaires à venir après la modification du plan métropolitain;
- Supporter et favoriser les initiatives de conservation privées (Aides financières, soutien auprès du ministère dans la demande de reconnaissance, acquisition de terrains, accompagnement, etc.).

MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ (MRC)

- Inclure des normes de protection des milieux naturels tenant compte de l'habitat de la Rainette dans le schéma d'aménagement et son document complémentaire (orientations, objectifs, normes minimales);
- Élaborer le PRMHH (recensement du territoire, identification de milieux d'intérêts, choix de mesures de protection) et modifier le schéma d'aménagement en fonction du PRMHH;
- Assurer la conformité aux nouvelles OGAT, notamment en ce qui concerne la conservation des milieux d'intérêt écologiques, et y considérer les besoins de la Rainette;
- Adopter un règlement de contrôle intérimaire pour suspendre certaines activités en attendant la finalisation de changements réglementaires (notamment ceux découlant des OGAT ou du PRMHH);
- Adopter des plans et des politiques sur des thématiques particulières (protection des milieux naturels, agriculture durable, etc.);
- Créer des parcs régionaux liés à la présence de la Rainette et y instaurer des mesures de protection;
- Supporter et favoriser les initiatives de conservation privées (aides financières, soutien auprès du ministère dans la demande de reconnaissance, acquisition de terrains, accompagnement, etc.).

MUNICIPALITÉS LOCALES

- Inclure des normes de protection des milieux naturels tenant compte de l'habitat de la Rainette dans les règlements d'urbanisme (zonage, lotissement, permis et certificats);

²⁶⁸ Les instances municipales peuvent agir à l'intérieur de leurs territoires respectifs, et ce, autant en terres publiques que privées.



- Adopter des règlements relatifs à l'environnement, notamment concernant les pesticides;
- Adopter des règlements en matière de taxation ou de redevance pour favoriser la protection de l'habitat de la Rainette;
- Adopter des plans et des politiques sur des thématiques particulières (protection des milieux naturels, agriculture durable, etc.);
- Créer des parcs municipaux liés à la présence de la Rainette et y instaurer des mesures de protection;
- Adopter un règlement sur le droit de préemption afin de planifier l'acquisition de terrains névralgiques pour la rainette (notamment pour créer un parc);
- Participer à la protection des terres agricoles en faisant des recommandations à la CPTAQ lors de l'analyse d'une demande d'utilisation d'une terre agricole pour des activités autres que l'agriculture;
- Supporter et favoriser les initiatives de conservation privées (allègements fiscaux, soutien auprès du ministère dans la demande de reconnaissance, acquisition de terrains, accompagnement, etc.).

Acteurs privés

- Mettre en place ou contribuer à mettre en place des mesures de conservation volontaire sur les terrains leur appartenant (création de réserves naturelles, de servitudes de conservation, de fiducies d'utilité sociale, etc.);
- Participer aux processus consultatifs des différentes instances municipales et gouvernementales pour la mise en place de mesures de protection à différents niveaux.



ANNEXE 2 - DÉMARCHE D'ANALYSE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de la première moitié de l'année 2024, une sélection de règlements de sept municipalités ont été analysés dans le but de fournir quelques exemples de la manière dont les règlements municipaux protègent actuellement la Rainette et son habitat. L'objectif de cet exercice est de fournir des illustrations et de contribuer à l'identification d'opportunités d'amélioration. Il ne s'agit donc pas d'une analyse exhaustive de tous les outils dont se sont dotés les municipalités participantes.

Une première sélection des municipalités a été effectuée en amont par NAO et le CODE afin de représenter une diversité de réalité : tant rurales qu'urbaines, de différentes tailles et ayant un historique différent quant à la Rainette. Sur 14 municipalités contactées, sept municipalités se sont portées volontaires pour participer.

Les résultats de l'analyse de leur réglementation sera présentée individuellement aux municipalités participantes, mais sera présentée de manière anonymisée dans le rapport.

L'analyse réglementaire s'est concentrée sur certains éléments et n'a pas pu porter sur l'ensemble des règlements d'urbanismes et documents de planification. Le choix des règlements analysés repose notamment sur leur caractère contraignant, sur leur potentiel d'effet direct sur l'habitat de la Rainette, sur le temps et les ressources à notre disposition ainsi que sur le souci d'analyser les mêmes outils pour toutes les municipalités participantes. Les règlements analysés sont les suivants :

Règlement

Pertinence

- | | |
|--|--|
| • Règlement de zonage | Règlement ayant un impact direct sur l'utilisation du sol, couvrant un large éventail d'activités et constituant la principale source de contraintes pour les usages en terrain privé (abattage d'arbres, remblais de milieux humides, etc.)
Permet de comparer le découpage du territoire municipal en «zones» et les habitats de la Rainette
Outil commun à toutes les municipalités, facilité d'obtention et de comparaison |
| • Règlement sur les permis et certificat | Contient les normes et modalités à respecter pour obtenir une autorisation municipale pour la coupe d'arbres ou les interventions en milieux humides |



- Règlement sur l'abattage d'arbre (ou normes d'abattage d'arbres à même le règlement de zonage) L'une des compétences municipales ayant le lien le plus direct avec le maintien des milieux naturels dont l'habitat de la Rainette
Outil commun à toutes les municipalités, faciliter d'obtention et de comparaison
- Règlement sur les pesticides (le cas échéant) Permet de vérifier si des restrictions aux pesticides plus sévères que les normes provinciales ont été adoptées et si des normes particulières sont prévues autour et dans les habitats de la Rainette
- Règlement de contrôle intérimaire (RCI) concernant les milieux naturels (le cas échéant) Outil au potentiel particulièrement contraignant (suspension temporaire de plusieurs usages du sol) se superposant au règlement de zonage.
À certains endroits, un RCI a été adopté directement en lien avec la Rainette et vise donc ses habitats.

Pour chaque cas étudié, les informations suivantes sont d'abord répertoriées :

- Applicabilité du décret d'urgence fédéral
- Applicabilité d'un règlement de contrôle intérimaire relatif aux milieux naturels
- Présence d'un habitat de la Rainette identifié par les gouvernements fédéral (programme de rétablissement) ou provincial (occurrence répertoriée par le CDPNQ)

Ensuite, sont résumées les normes de protection de la végétation, des milieux humides et des boisés prévues au règlement de zonage. Notons que les normes de protection du littoral, des zones inondables et des rives ne sont pas analysées puisque ces milieux ne constituent pas une partie substantielle de l'habitat de la rainette. De plus, il s'agit d'un régime très complexe qui, bien qu'appliqué majoritairement par les municipalités, découle d'un régime transitoire qui relève du gouvernement provincial.

Nous nous intéressons également à l'adoption, par la municipalité, d'un règlement encadrant l'utilisation des pesticides. Puisque les pesticides sont identifiés comme menace directe à l'habitat de la rainette, il est intéressant de voir si la municipalité a limité davantage leur usage que le fait la loi provinciale. La *Loi sur les pesticides* constitue le régime de base applicable partout au Québec, mais les municipalités peuvent adopter leur propre réglementation dans la mesure où elle est conciliable avec celle de la province.

Notons que les normes de protection du littoral, des zones inondables et des rives ne sont pas analysées puisqu'elles ne constituent pas une partie substantielle de l'habitat de la rainette et



puisque'il s'agit d'un régime très complexe découlant d'un régime transitoire au niveau provincial.

Puisque les normes varient en fonction des différentes zones du territoire municipal et en fonction des usages, il importe d'identifier quelles sont les normes applicables plus spécifiquement dans les habitats de la Rainette. Pour ce faire, il fallait donc examiner la concordance entre la désignation de milieux à statut particulier dans le règlement de zonage de la municipalité et les habitats connus de la Rainette, en plus de comprendre quelles normes particulières s'appliquent dans ces milieux, notamment en matière de coupe et plantation d'arbre, d'intervention en milieux humides et d'utilisation des pesticides.

Une comparaison des cartes a donc dû être réalisée : d'une part, les cartes introduites par les règlements de zonage (constituées soit du plan de zonage lui-même, soit de ses annexes, soit de cartes provenant d'autres documents de la municipalités mais incorporées par renvoi au règlement de zonage), et d'autre part les habitats répertoriés de la Rainette (constitués de l'habitat essentiel désigné par le gouvernement fédéral, des occurrences répertoriées par le CDPNQ et des terrains visés par les décrets d'urgence).



ANNEXE 3 - RÉSULTATS DU SONDAGE

Non disponible publiquement



ANNEXE 4 - ÉTUDES DE CAS

Non disponible publiquement

