

Journée Dufresne Hébert Comeau 2010

**Conférences
dans le cadre de la
Journée Dufresne Hébert Comeau**

**Centre d'art La petite église
Saint-Eustache
21 octobre 2010**

**10 ans de protection de
l'environnement par les
municipalités depuis l'arrêt
Spraytech :**
constats et perspectives

Contenu de la présentation

1) Rôle et compétences des municipalités en matière de protection de l'environnement

- Les origines jurisprudentielles
 - L'affaire *Spraytech* et le contrôle des pesticides à usage esthétique
- Concepts fondamentaux
 - Subsidiarité
 - Fiduciaire de l'environnement
- L'intervention législative
 - *Loi sur les compétences municipales*
 - *Loi sur le développement durable*
 - *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*

Contenu de la présentation

2) Problématiques environnementales et réponses municipales

- i) L'application du principe de précaution à l'épandage de boues
- ii) Le contrôle de l'accès des bateaux aux lacs
- iii) La conformité des installations septiques
- iv) La renaturalisation des rives
- v) La protection du couvert forestier

1) Rôle et compétences des municipalités en matière de protection de l'environnement

Les origines jurisprudentielles

- Affaire *Spraytech c. Hudson* ([2001] 2 R.C.S. 241):
 - La Ville d'Hudson interdit l'usage de pesticides à des fins esthétiques sur les parterres résidentiels.
 - Les compagnies d'entretien et d'aménagement paysagers contestent le règlement municipal sous prétexte:
 - qu'il est *ultra vires*;
 - que les gouvernements fédéral et provincial *occupent* ce champ de compétence.

Les origines jurisprudentielles

- *Affaire Spraytech c. Hudson* ([2001] 2 R.C.S. 241):
 - D'entrée de jeu, la juge L'Heureux-Dubé campe ainsi le jugement qu'elle s'apprête à rendre au nom de la majorité :

« Le contexte de ce pourvoi nous invite à constater que notre avenir à tous, celui de chaque collectivité canadienne, dépend d'un environnement sain. [...] Aujourd'hui, nous sommes plus sensibles au genre d'environnement dans lequel nous désirons vivre et à la qualité de vie que nous voulons procurer à nos enfants. Notre Cour a reconnu que « [n]ous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel... la protection de l'environnement est... devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne. »
- La juge L'Heureux-Dubé trouve la compétence municipale à l'article 410 de la *Loi sur les cités et villes* de l'époque (maintenant 85 de la *Loi sur les compétences municipales*), communément appelé l'article « paix, ordre, bon gouvernement et bien-être général de la population. »

Les concepts fondamentaux

- Le principe de *subsidiarité*
 - La juge L'Heureux-Dubé, dans *Spraytech*, fait alors valoir:
 - « Cette instance surgit à une époque où les questions de gestion des affaires publiques sont souvent examinées *selon le principe de la subsidiarité*. Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population. » [Nos italiques]

Les origines jurisprudentielles

- Elle en appelle ensuite au rôle de « *fiduciaire de l'environnement* » qui incombe aux administrations publiques, particulièrement les municipalités.
- Dans la mesure où l'usage de pesticides est susceptible d'avoir une incidence sur la santé et le bien-être des populations, la juge L'Heureux-Dubé répond à cette question :
 - Qui d'autre que la municipalité locale est mieux placée pour prendre adéquatement la mesure des enjeux environnementaux et sociaux sur les populations concernées?
 - Le niveau municipal – en l'occurrence, la Ville de Hudson – lui apparaît approprié dans les circonstances de cette affaire.
- Affaire *Frelighsburg c. Sibeca* ([2004] 3 R.C.S. 304):
 - La Cour suprême déclare que la protection des milieux naturels est une préoccupation légitime des municipalités.

Les origines jurisprudentielles

- On a souligné comment l'arrêt *Spraytech* est riche d'enseignements à deux égards au chapitre des préoccupations environnementales :
 - il confirme et accentue le statut particulier conféré aux questions environnementales par la Cour suprême dans certaines de ses décisions antérieures;
 - il introduit l'idée que les municipalités doivent pouvoir jouer un rôle particulier en matière environnementale.

Daniel BOUCHARD, « L'affaire *Spraytech* et le pouvoir des municipalités de réglementer les matières environnementales « nouvelles » », dans *Développement récents en droit de l'environnement* (2002), Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2002, p.1, à la page 5.

L'intervention législative

LES COMPÉTENCES D'UNE MUNICIPALITÉ LOCALE

CHAPITRE I

GÉNÉRALITÉS

Compétences.

4. En outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, toute municipalité locale a compétence 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 ;

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.

Délégation.

Elle peut adopter toute mesure non réglementaire dans les domaines prévus au premier alinéa ainsi qu'en matière de services de garde à l'enfance. Néanmoins, une municipalité locale ne peut déléguer un pouvoir dans ces domaines que dans la mesure prévue par la loi.

- Incidence de la *Loi sur les compétences municipales* entrée en vigueur le 1er janvier 2006.
- Environnement: compétence municipale spécifique (art. 4).

L'intervention législative

- Portée de l'article 4 *L.C.M.*?
 - À définir...
- À cet article 4, il faut ajouter l'article 19, lequel prévoit:
 - « 19. Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement. »
- Enfin, l'article 85 reconduit la règle « paix, ordre, bon gouvernement » et « bien être général » de la population.

L'intervention législative

- En 2006, entre aussi en vigueur la *Loi sur le développement durable* (L.R.Q. c. D-8.1.1).
- Cette loi propose:
 - «1. La présente loi a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, [...].»

Loi sur le développement durable

- L'article 6 de la *Loi sur le développement durable* expose les 16 principes cardinaux du développement durable selon la Loi.
- Parmi ceux-ci, nous retenons plus particulièrement les 8 suivants:
 - Santé et qualité de vie
 - Protection de l'environnement
 - Subsidiarité
 - Précaution
 - Prévention
 - Préservation de la biodiversité
 - Respect de la capacité support des écosystème
 - Internalisation des coûts

Développement durable, environnement et municipalités

- Chacun des principes susmentionnés nous semble interpeller les municipalités, dans l'une ou l'autre des facettes de leurs activités.
- Même plus, nous y voyons des interrelations importantes où la protection de l'environnement est garante d'une meilleure santé des populations et de la qualité de vie.

Développement durable et municipalités

- En application du principe de subsidiarité, il nous apparaît indéniable que les municipalités québécoises peuvent et doivent assumer un leadership dans l'atteinte des objectifs du développement durable.
- En effet, étant constamment à l'écoute de leurs citoyens et en interaction avec ceux-ci, les municipalités sont certainement mieux à même d'implanter le développement durable au sein de leur collectivité.

L'intervention législative

- En 2009, enfin, entre en vigueur la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (L.R.Q., c. C-6.2).
- Cette *Loi sur l'eau* marque un jalon important en ce que:
 - elle clarifie le statut juridique de l'eau en affirmant que l'eau est partie du « patrimoine commun de la nation québécoise » (art. 1);
 - elle propose une hiérarchisation des usages où les écosystèmes et les usages pour la vie humaine sont privilégiés;
 - elle intègre la notion de « respect de la capacité de support des écosystèmes » dans le régime d'autorisation;
 - Elle reconnaît l'approche de gestion de l'eau par bassin versant et le rôle des comités de bassin.

Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection

LOI AFFIRMANT LE CARACTÈRE COLLECTIF DES RESSOURCES EN EAU ET VISANT À RENFORCER LEUR PROTECTION

Préambule.

CONSIDÉRANT que l'eau est indispensable à la vie et qu'elle est une ressource vulnérable et épuisable;

CONSIDÉRANT que l'eau est une ressource faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise et qu'il importe de la préserver et d'en améliorer la gestion pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures;

CONSIDÉRANT que l'usage de l'eau est commun à tous et que chacun doit pouvoir accéder à une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire ses besoins essentiels;

CONSIDÉRANT que l'État, en tant que gardien des intérêts de la nation dans la ressource eau, se doit d'être investi des pouvoirs nécessaires pour en assurer la protection et la gestion;

CONSIDÉRANT que l'État doit aussi disposer des fonds nécessaires à la gouvernance de l'eau, notamment par l'établissement de redevances liées à la gestion, à l'utilisation et à l'assainissement de l'eau;

CONSIDÉRANT que le Québec, l'Ontario et les huit États américains riverains des Grands Lacs ont, le 13 décembre 2005, signé l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, laquelle a été approuvée par l'Assemblée nationale le 30 novembre 2006, et qu'il importe de modifier la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) afin d'en assurer la mise en oeuvre;

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT:

2) Problématiques environnementales et réponses municipales

L'application du principe de précaution à l'épandage de boues

- La municipalité d'Elgin interdit par règlement l'importation, l'entreposage et l'épandage de matières résiduelles fertilisantes (ci-après « MRF ») sur son territoire, ce qui a l'heur de déplaire fortement à la Ferme l'Évasion (ci-après « l'Évasion ») qui avait justement pour projet d'utiliser des MRF pour amender ses terres agricoles.
- L'Évasion attaque donc la validité du règlement d'Elgin qu'elle prétend, notamment, être *ultra vires* des pouvoirs de la municipalité.

L'application du principe de précaution à l'épandage de boues

- Tel ne sera pas l'avis de la Cour supérieure qui voit dans la *Loi sur les compétences municipales* tous les pouvoirs nécessaires à l'adoption du règlement d'Elgin, que ce soit via l'article 19, qui confère un pouvoir général de réglementation en matière d'environnement, ou via l'article 85, qui reproduit la disposition « paix, ordre et bon gouvernement » qui avait servi d'assise à la Cour suprême pour reconnaître la validité du règlement de la Ville d'Hudson dans l'affaire *Spraytech*.

L'application du principe de précaution à l'épandage de boues

- Il est intéressant de constater comment l'absence de certitude scientifique dans le cas d'Elgin n'empêche pas la Cour supérieure de reconnaître la validité du règlement.
- Il faut en effet savoir que l'expertise déposée par la municipalité pour justifier l'adoption de son règlement est fortement contestée par une contre-expertise produite par l'Évasion.

L'application du principe de précaution à l'épandage de boues

- Qu'à cela ne tienne, le juge Reimnitz retient des enseignements de *Spraytech* qu'il y a lieu de reconnaître et intégrer le principe de « précaution » dans notre droit interne.
- Il souligne :
 - « La Cour Suprême rappelait l'importance pour les municipalités d'être proactives en matière de protection de la santé de leurs citoyens. Le plus haut tribunal du pays prenait la peine de préciser qu'un développement durable implique des politiques fondées sur le principe de précaution.» (par. 175)

Le contrôle de l'accès des bateaux aux lacs

- Historiquement, toutes les tentatives de la législature provinciale et des municipalités québécoises pour réglementer la circulation des bateaux à moteur sur les lacs⁽¹⁾, la vitesse de circulation⁽²⁾ ou l'amarrage des bateaux⁽³⁾ ont été rejetées par les tribunaux qui, à chaque fois, ont confirmé que seul le gouvernement fédéral peut réglementer toute activité qui touche, de près ou de loin, à la navigation.
 - 1) *Saint-Denis-de-Brompton c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 240 (C.A.).
 - 2) *McLoed c. Saint-Sauveur (Ville de)*, EYB 2005-86466 (C.S.).
 - 3) *Québec (Procureure générale) c. LaRoche*, REJB 2003-51811 (C.S.). Cette décision annulait un règlement de la Municipalité de Austin.

Le contrôle de l'accès des bateaux aux lacs

- En fait, depuis l'affaire *Saint-Denis-de-Brompton*, il semble acquis que le contrôle de la navigation des bateaux relève *exclusivement* de la compétence du gouvernement fédéral.

Le contrôle de l'accès des bateaux aux lacs

- Ceci dit, le 22 janvier 2009, la Cour supérieure a déclaré valide le règlement de la Municipalité de St-Adolphe-d'Howard « concernant les accès, la protection des berges et la sécurité nautique » sur ses lacs.

Chalets St-Adolphe inc. c. Municipalité de St-Adolphe-d'Howard, J.E. 2009-529 (C.S.).

Ce jugement a été porté en appel devant la Cour d'appel du Québec (13 juin 2008).

Le contrôle de l'accès des bateaux aux lacs

- Au dire de la Cour, le règlement «n'entrave pas les éléments essentiels et vitaux de la compétence exclusive en matière de navigation».
- Le juge Jean-Yves Lalonde considère alors que l'objectif du règlement est de protéger les lacs et rivières visés par un contrôle serré de l'accès, la limitation du nombre d'utilisateurs et le nettoyage des coques.
- Le juge précise que la nouvelle *Loi sur les compétences municipales*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, attribue une compétence très large en matière d'environnement et permet de faire des distinctions entre les résidants et les non-résidants.

La conformité des installations septiques

- L'article 25.1 *L.c.m.*: l'arme nucléaire entre les mains des municipalités!

25.1. Toute municipalité locale peut, aux frais du propriétaire de l'immeuble, installer, entretenir tout système de traitement des eaux usées d'une résidence isolée au sens du Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées (R.R.Q., 1981, chapitre Q-2, r.8) ou le rendre conforme à ce règlement. Elle peut aussi procéder à la vidange des fosses septiques de tout autre immeuble.

Pour l'application du premier alinéa, les deuxième et troisième alinéas de l'article 95 s'appliquent compte tenu des adaptations nécessaires.

La conformité des installations septiques

- L'article 25.1 L.C.M. permet aux municipalités d'agir:
 - sur simple démonstration de la non-conformité de l'installation septique aux normes du Q-2, r. 8 (c'est le déclencheur);
 - sans recourir aux tribunaux.
 - la municipalité a alors discrétion pour agir (elle «peut»).
- Attention! Il est important de:
 - bien documenter le dossier;
 - aviser dûment le propriétaire avant d'agir:
 - Demande de procéder volontairement aux travaux correctifs;
 - Mise en demeure;
 - Avis d'exécution des travaux.

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- La Cour supérieure, dans l'affaire *Beaudin c. Ville de Sept-Îles*, s'est prononcée sur l'interprétation de l'article 25.1 L.C.M.
- Elle expose:
 - « 152 La Ville doit veiller à l'application du Règlement. Elle ne possède aucun pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les normes qui y sont édictées. Seule une autorisation du Ministre donnée en vertu de l'article 32 de la Loi permet de déroger aux normes réglementaires.
 - 153 De même, si la preuve démontre que les Installations ne rencontrent pas les normes du Règlement, le Tribunal doit constater ce défaut.

Beaudin c. Ville de Sept-Îles, EYB 2008-148351 (C.S.)

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- (suite):

154 L'argumentation concernant la pertinence des normes est irrecevable. Il en va de même de l'évaluation des conséquences d'une dérogation d'une installation en regard de la norme applicable.

155 De tels arguments peuvent être intéressants, sur le plan scientifique, dans un domaine où les opinions peuvent s'avérer fort divergentes sur l'impact environnemental des différents types d'installations.

156 Toutefois, le législateur a fixé des normes objectives afin d'éviter de tels débats. » [Nos italiques]

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- Mais surtout, la Cour semble suggérer qu'on ne pourrait plus faire valoir de droits acquis à l'encontre de cette disposition:
 - «En effet, la non-conformité des installations septiques est continue dans le temps. Cela signifie qu'après le 1er janvier 2006 (sic), une installation septique qui ne rencontre pas les normes prescrites au Règlement est assujettie, immédiatement, à l'article 25.1 de la Loi.» (par. 166)

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- La Cour indique par ailleurs qu'il incombe au propriétaire qui prétend être exempté de l'application du Q-2, r.8, parce que son installation septique n'est pas source de contamination, d'en faire la preuve prépondérante (par. 108 et 112);
 - Il y a donc « renversement » du fardeau de preuve.
- Enfin, quant à l'intention du législateur lorsqu'il a adopté cette disposition, la Cour ajoute :
 - «L'intention du législateur ne fait aucun doute : attribuer aux municipalités des pouvoirs concrets afin de leur permettre de s'acquitter des responsabilités dévolues en vertu du Règlement.» (par. 170)

La renaturalisation des rives

Question:

Est-ce qu'on pourrait exiger la renaturalisation de toutes les rives?



Photo: Richard Carignan

5/8/2002

Durresne Hébert Comeau

AVC 2013

La renaturalisation des rives

- Dans *Wallot c. Ville de Québec** (EYB 2010-172101 – décision du 7 avril 2010), la Cour supérieure répond sans équivoque à cette question:
 - Une municipalité peut adopter un règlement pour protéger les berges d'un lac.
- Par ce règlement, la Ville de Québec:
 - oblige propriétaire résidant en bordure du lac St-Charles à aménager une bande riveraine permanente composée d'un mélange d'arbres, d'arbustes et de plantes herbacées sur une largeur variant de 10 à 15 mètres, selon la topographie du terrain;
 - interdit de couper, d'arracher ou de détruire pratiquement toute végétation poussant sur la berge.

* Ce jugement a été porté en appel devant la Cour d'appel du Québec.

L'affaire *Wallot c. Ville de Québec*

- Aux citoyens qui contestent la légalité du règlement municipal, le juge François Huot répond:

"There is no such thing as absolute ownership. Ownership is being modified constantly by social exigences" (William de Montmollin Marler)'. (par. 1)

L'affaire *Wallot c. Ville de Québec*

- Il signale ensuite que:
 - « L'adoption récente de la *Loi sur le développement durable* et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* démontrent (sic) bien que la protection de l'environnement et la volonté d'assurer aux citoyens du Québec une vie saine représentent une préoccupation sociale réelle et urgente pour la Législature provinciale. » (par. 90)

L'affaire *Wallot c. Ville de Québec*

- Plus particulièrement, dans la *Loi sur le développement durable*, le juge Huot souligne les principes de:
 - subsidiarité, précaution et prévention (art. 6).
- Enfin, il reconnaît que la compétence de la municipalité à adopter un tel règlement repose notamment sur l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales*, selon lequel:
 - « Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement. »

L'affaire *Wallot c. Ville de Québec*

- À l'argument des requérants qui se plaignent d'une expropriation sans indemnité, le juge répond:
 - « [152] Les terrains des demandeurs sont localisés en bordure du lac. Cette situation comporte certes des avantages indéniables, comme le fait remarquer entre autres monsieur Wallot, mais également des responsabilités supplémentaires envers l'intérêt public et, de façon plus particulière, l'environnement.
- Le juge écarte également les arguments sur l'expropriation sans indemnisation en ce que:
 - la Ville a fait usage des pouvoirs prévus à la Loi (art. 19 L.C.M.);
 - la diminution de la valeur de la propriété en raison de l'application du règlement n'emporte aucune indemnisation.

La protection du couvert forestier

- *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*

(EYB 2008-133168 (C.S.); conf. en appel, 3 mai 2010)

- Règle générale du règlement de Sutton:

« Dans toutes les zones, seule la coupe d'éclaircie prélevant ou visant à prélever uniformément au plus un tiers ($\frac{1}{3}$) des tiges commerciales par période de dix (10) ans est permise. »

- La Cour d'appel affirme que le législateur a donné aux municipalités la responsabilité de protéger les milieux forestiers privés; ce qu'a fait la municipalité par son règlement.
- La Cour supérieure confirme l'interprétation *pro* environnement de cette disposition.

La protection du couvert forestier

- Mais surtout, la Cour supérieure affirme que le règlement municipal et sa disposition habilitante à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (art. 113 (12.1°) doivent être interprétés à travers le prisme de la *Loi sur le développement durable*, adoptée en 2006.
- Ainsi, de l'avis du juge Tôth:
 - « [I]a notion de « développement durable » n'est pas qu'une figure de style ni un vœu pieux. C'est un changement fondamental de philosophie sociétale. » (par. 13)

Conclusion

- Les municipalités du Québec disposent de tous les pouvoirs pour agir en faveur de la protection des milieux de vie de leur collectivité.
- En ce domaine, elles doivent dorénavant assumer un leadership qui nous permettra véritablement de prendre pied dans le paradigme du développement durable.
- Les propos du juge Tôth dans l'affaire *Sutton* montrent la voie : mettre en œuvre le développement durable, c'est procéder à un changement fondamental de philosophie sociétale.
- Saurons-nous collectivement y parvenir ?

Pour nous joindre

DUFRESNE HÉBERT COMEAU

800, Place Victoria

C.P. 391, bureau 4500

Montréal (Québec) H4Z 1J2

Tél: (514) 331-5010

Fax: (514) 331-0514

Courriel: jfgirard@dufresnehebert.ca

Internet: www.dufresnehebert.ca

