



Projet de loi n° 132

Loi concernant la conservation des
milieux humides et hydriques

**Consultations particulières et auditions
publiques sur le projet de loi n° 132**

**Mémoire présenté par la Ville de Laval à la
Commission des transports et de
l'environnement
de l'Assemblée nationale du Québec**

15 mai 2017

SOMMAIRE

Par la présente, la Ville de Laval transmet son avis concernant le projet de loi n° 132, qui vise à offrir une meilleure protection des milieux humides et hydriques. Bien qu'elle salue la volonté d'action du gouvernement, la Ville de Laval recommande de surseoir à l'adoption du projet de loi. En effet, en raison de ses trop nombreuses imprécisions et du fait qu'il ne tient pas suffisamment compte de la réalité des municipalités, ce projet de loi, une fois adopté, risque d'avoir des conséquences indésirables sur la protection des milieux humides et hydriques.

La Ville de Laval propose un certain nombre d'amendements au projet de loi n° 132. Ces derniers peuvent être regroupés en quatre axes :

1. Reconnaître les mesures prises et les actions entreprises par les municipalités en vue d'assurer la conservation et la mise en valeur des milieux humides et hydriques;
2. Conférer aux municipalités des pouvoirs habilitants clairs pour assurer la conservation de ces milieux;
3. Encadrer la gestion des mesures de compensation des milieux humides et hydriques sur le territoire d'une municipalité ;
4. Établir des définitions claires et opérationnelles.

Parmi les amendements proposés, la Ville de Laval tient à souligner l'importance de :

- Confier aux seules municipalités régionales de comté (MRC) la responsabilité de l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques (recommandation 1);
- Exempter les communautés métropolitaines de l'obligation d'adopter des règlements intérimaires et laisser cette responsabilité aux MRC (recommandation 2);
- Confirmer la capacité d'une municipalité de régir ou de restreindre le déblai ou remblai en raison de la proximité d'un milieu humide et hydrique (recommandation 5);
- Tenir compte de la planification et des règlements municipaux lors de la prise de décision du ministre en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) (recommandation 6).

Également, elle souhaite signaler qu'il lui apparaît essentiel :

- Que soit instauré un mécanisme de répartition géographique des mesures de compensation pour la perte de milieux humides (recommandation 9);
- Que seules les MRC puissent se faire déléguer la gestion d'un programme favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques (recommandation 10);
- De revoir les contributions financières et les programmes (recommandation 11).

Enfin, la Ville de Laval est d'avis que le législateur devra apporter des définitions plus précises sur la notion de « milieu humide et hydrique » (recommandation 13) et qu'il devra également clarifier l'objectif « d'aucune perte nette » afin que celui-ci ait une réelle portée (recommandation 14).

La liste complète des recommandations de la Ville de Laval dans le cadre des présentes consultations se trouve dans le corps du mémoire.

APPRÉCIATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI N° 132

La Ville de Laval transmet ici son avis concernant le projet de loi n° 132 qui vise à offrir une meilleure protection des milieux humides et hydriques. La Ville de Laval appuie l'objectif de clarifier les règles applicables en matière de protection des milieux humides et de mettre fin au flou qui perdure dans ce domaine depuis de nombreuses années. Toutefois, compte tenu des nombreux éléments qui doivent être précisés ou modifiés pour rendre ce nouveau cadre fonctionnel, la Ville de Laval recommande de surseoir à l'adoption du projet de loi. En effet, celui-ci ne tient pas suffisamment compte de la réalité des municipalités. Adopté dans sa forme actuelle, le projet de loi entraînerait trop d'imprécisions et s'avérerait, pour l'instant, contre-productif pour la protection des milieux humides et hydriques.

PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS

La Ville de Laval souhaite proposer un certain nombre d'amendements au projet de loi n° 132. Ces derniers peuvent être regroupés en quatre axes :

- A. Reconnaître les actions prises par les municipalités en vue d'assurer la conservation et la mise en valeur des milieux humides et hydriques;
- B. Conférer aux municipalités des pouvoirs habilitants clairs pour assurer la conservation de ces milieux;
- C. Encadrer la gestion des mesures de compensation des milieux humides et hydriques sur le territoire d'une municipalité;
- D. Établir des définitions claires et opérationnelles.

A. Reconnaître les actions prises par les municipalités en vue d'assurer la conservation et la mise en valeur des milieux humides et hydriques

De nombreuses municipalités ont déjà entamé une réflexion sur la manière dont elles peuvent assurer la conservation et la mise en valeur des milieux humides et hydriques sur leur territoire. Le législateur devrait ainsi tenir compte de ce travail dans le projet de loi. À cet égard, la Ville de Laval souhaite proposer quatre pistes d'amendements :

- 1. Confier aux seules municipalités régionales de comté (MRC) la responsabilité de l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques;
- 2. Les MRC devraient être seules tenues d'adopter un règlement de contrôle intérimaire;
- 3. Apporter des précisions quant au contenu des études portant sur les milieux humides et hydriques et quant à leur période de validité;
- 4. Proposer l'ajout d'une aide financière pour les MRC afin de couvrir les frais liés à leurs nouvelles responsabilités.

A-1 Confier aux seules MRC la responsabilité de l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques

L'article 8 du projet de loi n° 132 oblige une communauté métropolitaine à élaborer et à mettre en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques sur son territoire¹. L'article prévoit que les communautés métropolitaines peuvent déléguer ce pouvoir à une municipalité comprise dans son territoire.

La Ville de Laval est d'avis qu'il est essentiel que les plans régionaux des milieux humides et hydriques soient élaborés par les MRC et que les communautés métropolitaines devraient plutôt offrir des orientations générales dont les MRC pourront tenir compte.

Qui plus est, cette façon de faire s'inscrit parfaitement dans la planification actuelle du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, puisque le plan métropolitain d'aménagement et de développement inclut déjà l'obligation d'identifier les milieux humides dans chacun des schémas des MRC et d'élaborer un plan de conservation des milieux humides. Mentionnons également que la Ville de Laval prépare actuellement un plan de conservation des milieux humides², et ce, à la demande du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), dans le cadre du processus de révision du schéma d'aménagement et de développement.

Recommandation 1

L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection :

- a. désigne les MRC, y compris celles faisant partie d'une communauté métropolitaine, comme étant seules responsables de l'élaboration d'un plan régional des milieux humides et hydriques sur leur territoire.

A-2 Les MRC devraient être seules tenues d'adopter un règlement de contrôle intérimaire

L'article 8 du projet de loi n° 132 prévoit également que les communautés métropolitaines doivent adopter un règlement de contrôle intérimaire selon les règles prévues par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme³ pour la période précédant l'entrée en vigueur de son plan métropolitain modifié⁴. Il en est de même pour les MRC.

La Ville de Laval est d'avis que seules les MRC devraient être tenues d'adopter un règlement de contrôle intérimaire, comme c'est actuellement le cas pour les bois et corridors d'intérêt métropolitain identifiés au plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal. En

¹ L'article 8 remplace l'article 15 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection c. C-6.2. Notons que l'article 1 du projet de loi n° 132 change le nom de cette loi par Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés. Par souci de clarté, nous ferons uniquement référence au nom actuel de la loi dans ce document.

² Conformément au plan métropolitain d'aménagement et de développement adopté par la Communauté métropolitaine de Montréal.

³ RLRQ, c. A-19.1.

⁴ L'article 8 ajoute l'article 15.5 à la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection c. C-6.2.

effet, compte tenu du fait que l'article 64 de la LAU n'oblige pas les communautés métropolitaines à adopter de tels règlements et que ce sont plutôt les municipalités qui délivrent des permis pour des demandes concernant, notamment, des nouvelles utilisations du sol, des nouvelles constructions ou des opérations cadastrales pendant le processus de modification ou de révision d'un plan métropolitain ou d'un schéma d'aménagement et de développement, il est tout naturel que cette obligation incombe aux MRC. En contrepartie, les communautés métropolitaines pourraient adopter un guide réglementaire en faveur des municipalités comprises dans leur territoire afin de les guider dans la rédaction de ce règlement de contrôle intérimaire. Une telle modification permettrait davantage de flexibilité et une meilleure prise en compte des particularités de chacune des MRC.

La Ville de Laval est également d'avis que le règlement de contrôle intérimaire ne devrait s'appliquer qu'aux milieux humides et hydriques présentant une grande superficie (par exemple, 5 hectares) ou ayant des caractéristiques biophysiques notables.

Enfin, la Ville de Laval propose que les règlements de contrôle intérimaire prévoient des exceptions d'applications additionnelles, notamment pour des projets à des fins municipales ou publiques, qui toucheraient une portion de milieux humides ou hydriques. Par exemple, pour des travaux visant à corriger un problème hydraulique ou d'érosion, pour la réfection de conduites et d'ouvrage existants, pour l'implantation d'ouvrages de rétention majeurs en vue du contrôle des surverses ou pour l'implantation de projets d'infrastructures municipales structurantes.

Recommandation 2

L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15.5 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection :

- a. impose l'obligation d'adopter un règlement de contrôle intérimaire seulement aux MRC;
- b. limite l'application du règlement de contrôle intérimaire aux milieux humides et hydriques présentant une grande superficie (par exemple, 5 hectares) ou ayant des caractéristiques biophysiques notables;
- c. prévoit des exceptions d'application du règlement de contrôle intérimaire additionnelles à celles prévues à l'article 62 de la LAU, notamment, pour des travaux à des fins municipales ou publiques devant être effectués dans un milieu humide ou hydrique.

A-3 Apporter des précisions quant au contenu des études portant sur les milieux humides et hydriques et quant à leur période de validité

L'article 24 du projet de loi n° 132 énonce les caractéristiques minimales d'une demande d'autorisation pour certains travaux dans des milieux humides ou hydriques⁵.

La Ville de Laval souhaite que certaines précisions soient apportées à cet article afin d'assurer la qualité des études qui seront effectuées. À cet égard, il lui apparaît nécessaire que la période de l'année où un inventaire peut être réalisé soit identifiée et que la loi définisse le nombre d'années pendant lesquelles une étude sera valide.

⁵ L'article 24 ajoute l'article 46.0.2 à la Loi sur la qualité de l'environnement c. Q-2.

Enfin, la Ville de Laval estime qu'il sera difficile pour les initiateurs de projet de répondre à l'obligation de démontrer qu'il n'y a pas d'autres espaces disponibles sur le territoire de la MRC pour réaliser le projet. Cet exercice devrait être réalisé dans le cadre de l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques afin d'identifier d'entrée de jeu les milieux d'intérêts qui ne peuvent être détruits et ceux qui peuvent faire l'objet d'une autorisation du ministre en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)⁶.

Recommandation 3

1. L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement :
 - a. précise la période de l'année où un inventaire peut être réalisé;
 - b. prévoit le nombre maximum d'années entre la réalisation des inventaires « terrains » et une demande d'autorisation;
 - c. inclue une évaluation de la perte occasionnée par un projet quant à l'objectif d'aucune perte nette.
2. La Ville de Laval recommande la suppression du paragraphe 2° de l'alinéa 1 de l'article 46.0.2.
3. L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15.2 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection prévoit l'identification, dans le plan régional, des milieux d'intérêts qui ne peuvent être détruits et de ceux qui peuvent faire l'objet d'une autorisation du ministre en vertu de la LQE.

A-4 Proposer l'ajout d'une aide financière pour les MRC afin de couvrir les frais liés à leurs nouvelles responsabilités

L'article 8 du projet de loi n° 132 prévoit ce que devront contenir les plans régionaux des milieux humides et hydriques⁷. L'acquisition et l'analyse de nombreuses données seront nécessaires afin de remplir les obligations prévues par cet article.

Selon la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités, le gouvernement s'engage à évaluer les impacts de tout nouveau projet de loi, à les mesurer et à les compenser financièrement. Cet exercice n'a pas été réalisé dans le projet de loi n° 132.

Recommandation 4

Le projet de loi n° 132 devrait être modifié afin de prévoir l'octroi d'une aide financière aux MRC pour l'élaboration du plan régional des milieux humides et hydriques.

B. Conférer aux municipalités des pouvoirs habilitants clairs pour assurer la conservation de ces milieux

Les municipalités ont un rôle primordial à jouer pour assurer la conservation des milieux humides et hydriques sur leur territoire. Toutefois, pour qu'elles puissent accomplir ce rôle convenablement, elles doivent se faire déléguer des pouvoirs habilitants clairs par le législateur. Dans cette optique, la Ville de Laval souhaite proposer quatre amendements :

⁶ RLRQ, c. Q-25.

⁷ *Ibid.*

1. Confirmer le pouvoir habilitant d'une municipalité de régir ou de restreindre les travaux de déblai ou de remblai en raison de la proximité d'un milieu humide et hydrique;
2. Tenir compte de la planification et des règlements municipaux lors de la prise de décision du ministre en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE);
3. Réévaluer le délai de validité d'une autorisation.
4. Proposer un processus de révision des plans régionaux aux cinq (5) ans.

B-1 Confirmer le pouvoir habilitant d'une municipalité de régir ou de restreindre les travaux de déblai ou de remblai en raison de la proximité d'un milieu humide

L'article 30 du projet de loi n° 132 modifie le paragraphe 16 du 2^e alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)⁸. Les modifications apportées prévoient dorénavant qu'une municipalité pourra, dans son règlement de zonage, régir ou prohiber tous les usages du sol, les constructions ou les ouvrages, en raison, entre autres, de la proximité de milieux humides et hydriques.

Étant donné les jugements contradictoires sur l'inclusion des travaux de remblais et de déblais dans la notion d' « ouvrage » et la possibilité pour une municipalité de régir ou de restreindre ces travaux par **zone** selon la LAU, la Ville de Laval suggère d'apporter une modification afin de clairement prévoir le pouvoir d'une municipalité de régir ou de restreindre les travaux de déblai ou de remblai en raison de la proximité d'un milieu humide et hydrique. Sans ce pouvoir habilitant, les municipalités risquent de ne pas pouvoir exercer convenablement leur rôle en matière d'aménagement du territoire et de protection des milieux humides.

Recommandation 5

L'article 30 du projet de loi n° 132 devrait être modifié afin que l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme précise le pouvoir habilitant des municipalités de régir, dans un règlement, les travaux de déblai et de remblai en raison de la proximité de milieux humides et hydriques et de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de protection de l'environnement.

B-2 Tenir compte de la planification et des règlements municipaux lors de la prise de décision du ministre en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives, notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert⁹, les initiateurs de projet n'ont plus à obtenir d'attestation de conformité aux règlements municipaux avant d'obtenir une autorisation (CA22) en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Pourtant, il est important que la décision du ministre soit cohérente et tienne compte de la planification du territoire visé, de la réglementation municipale applicable, ainsi que des plans régionaux des milieux humides et hydriques.

⁸ L'article 30 du projet de loi 132 modifie l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme c. A-19.1, et plus précisément le paragraphe 16 du 2^e alinéa.

⁹ 2017, chapitre 4.

De plus, la Ville de Laval considère qu'un projet qui ne respecte pas le plan régional devrait être un motif de refus du ministre prévu à l'article 24 du projet de loi n° 132¹⁰. L'article 24 du projet de loi énonce que le ministre prend en considération les éléments contenus au plan régional des milieux humides et hydriques pour l'analyse d'un projet sur la qualité de l'environnement, mais ce même article ne précise pas que le non-respect, par un demandeur, d'un plan régional des milieux humides constitue un motif de refus d'une autorisation. Intégrer ce dernier motif permettra de prévenir d'éventuels recours juridiques.

Recommandation 6

1. L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement réintroduise la nécessité qu'une attestation de conformité aux règlements municipaux soit déposée dans le cadre d'une demande de CA22.
2. L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement comprenne l'alinéa suivant :
 - 5° S'il est d'avis que le projet ne respecte pas le Plan régional de conservation des milieux humides et hydriques.

B-3 Réévaluer le délai de validité d'une autorisation

L'article 24 du projet de loi n° 132 précise le délai dont dispose le titulaire d'une autorisation pour débiter les travaux avant que celle-ci n'arrive à échéance¹¹. Le législateur prévoit actuellement deux ans à compter de la délivrance de l'autorisation. Toutefois, le ministre peut maintenir l'autorisation en vigueur sur demande de l'initiateur de projet.

Bien qu'en faveur de l'instauration d'un délai, la Ville de Laval propose que celui-ci soit réévalué afin de tenir compte de la réalité des municipalités et du temps nécessaire pour délivrer les permis sans pression induite. Le législateur devrait ainsi prendre en considération que le régime d'autorisation qu'il instaure est distinct du processus de délivrance des permis municipaux que doivent nécessairement obtenir les promoteurs.

De plus, l'article 24 ne définit pas le moment à partir duquel une « activité concernée » débute. Des précisions doivent être apportées pour connaître le point de départ de ces activités. Le législateur pourrait, par exemple, déterminer que c'est à partir de la délivrance de tous permis municipaux requis ou de la date du début des travaux.

Enfin, la Ville de Laval soutient que le maintien en vigueur d'une autorisation devrait être régi par des normes claires afin d'éviter la prise de décisions contradictoires.

Recommandation 7

L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.8 de la Loi sur la qualité de l'environnement :

- a) réévalue le délai de validité d'une autorisation ;

¹⁰ L'article 24 ajoute l'article 46.0.2 à la Loi sur la qualité de l'environnement c. Q-2.

¹¹ L'article 24 ajoute l'article 46.0.8 à la Loi sur la qualité de l'environnement c. Q-2.

- | |
|--|
| b) précise la notion d' « activité concernée » quant au moment où elle est présumée avoir débuté;
c) fixe, par règlement, les conditions permettant de maintenir en vigueur une autorisation. |
|--|

B-4 Proposer un processus de révision des plans régionaux tous les cinq ans

L'article 8 du projet de loi n° 132 instaure un mécanisme de révision des plans régionaux des milieux humides et hydriques tous les dix ans¹².

La Ville de Laval est d'avis qu'en raison de la nature dynamique des milieux humides et hydriques, une mise à jour des plans régionaux devrait plutôt se faire au cinq ans.

Recommandation 8

L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15.7 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection instaure un mécanisme de révision à tous les **cinq ans** plutôt qu'à tous les dix ans.

C. Encadrer la gestion des mesures de compensation des milieux humides et hydriques

Les mesures de compensation sont essentielles à l'atteinte de l'objectif « d'aucune perte nette » de milieux humides et hydriques. Afin d'instaurer un mécanisme qui permettra de répondre à cet objectif, la Ville de Laval propose cinq amendements au projet de loi n° 132 :

1. Instaurer un mécanisme de répartition géographique des mesures de compensation pour la perte de milieux humides;
2. Déléguer seulement aux MRC la gestion des programmes favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques;
3. Revoir les contributions financières et les programmes;
4. Permettre les travaux d'entretien ou d'aménagement d'ouvrages utilisés à des fins de mise en valeur dans les milieux humides et hydriques désignés en vertu de la Loi sur le patrimoine naturel;
5. Prévoir le régime de propriété des nouveaux milieux conservés, restaurés ou créés à titre de compensation environnementale.

C-1 Instaurer un mécanisme de répartition géographique des mesures de compensations pour la perte de milieux humides

L'article 24 du projet de loi n° 132 précise les modalités de compensation en cas de perte ou d'atteinte aux milieux humides et hydriques qui peuvent être imposées aux initiateurs de projet en échange d'une autorisation¹³. Cette compensation peut prendre la forme d'une contribution financière ou d'exécution de travaux visant la restauration ou la création de milieux humides et hydriques. L'article 8, quant à lui, décrit le programme permettant de restaurer et de créer des milieux humides ou hydriques qui devrait être financé

¹² L'article 8 ajoute l'article 15.7 à la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* c. C-6.2.

¹³ L'article 24 ajoute l'article 46.0.4 à la *Loi sur la qualité de l'environnement* c. Q-2.

par les contributions financières versées à titre de compensation pour la perte de milieux humides ou hydriques.

Le projet de loi n° 132 est toutefois silencieux en ce qui concerne la répartition géographique des mesures compensatoires, que ce soit par l'entremise d'un programme alimenté par des compensations financières ou par l'exécution de travaux par un initiateur de projet pour la perte d'un milieu. L'inquiétude de la Ville de Laval est que les travaux de restauration ou de création de milieux humides et hydriques soient effectués à l'extérieur du territoire où la perte a eu lieu et par le fait même, réduisent considérablement le nombre de milieux humides au sein de certaines MRC. Une autre inquiétude vise la destruction de milieux humides et hydriques en zone blanche, mais restaurés ou créés en zone verte.

La Ville de Laval souhaite donc qu'un mécanisme de répartition géographique soit inclus dans le projet de loi de façon à ce que les mesures de compensation soient en priorité effectuées dans le territoire des MRC où l'atteinte a eu lieu. Dans les cas où la compensation ne peut se faire qu'à l'extérieur du territoire de la MRC visée par l'atteinte, il est essentiel pour la Ville de Laval que les MRC puissent, par entente, décider du lieu où cette compensation sera effectuée ainsi que les modalités afférentes.

Un tel mécanisme de répartition géographique doit s'appliquer tant aux travaux remplaçant une contribution financière qu'à ceux financés par le nouveau programme visant la restauration et la création de milieux humides et hydriques. Les fonds de ce programme devraient être attribués proportionnellement à la perte des milieux humides de chaque MRC.

Recommandation 9

L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement :

- précise que les travaux visant la restauration ou la création de milieux humides et hydriques en guise de compensation soient effectués en priorité sur le territoire de la MRC;
- précise que les modalités de transfert des mesures de compensation devant être effectuées en dehors du territoire de la MRC seront déterminées par entente entre MRC;
- précise que les travaux visant la restauration ou la création de milieux humides et hydriques en guise de compensation soient effectués dans le périmètre urbain si le milieu atteint est situé dans ce périmètre, et, inversement, dans la zone agricole si le milieu atteint y est situé;
- permette à la MRC visée de choisir l'emplacement, sur son territoire, de l'exécution de travaux pour la création ou la restauration d'un milieu humide par un demandeur, notamment en les identifiant dans le plan régional de conservation des milieux humides et hydriques.

C-2 Déléguer seulement aux MRC la gestion des programmes favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques

L'article 8 du projet de loi n° 132 prévoit que le ministre peut déléguer en totalité ou en partie la gestion d'un programme favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques, notamment, à une communauté métropolitaine, à une personne morale ou à un organisme. La Ville de Laval est d'avis que la gestion de ces programmes par le ministre ne devrait être déléguée qu'aux MRC, étant donné qu'elles connaissent mieux les besoins de leur territoire. Par surcroît, la décision de la délégation de la gestion d'un programme à une municipalité locale ou à un organisme devrait revenir aux MRC, et non au ministre.

Recommandation 10

L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15.11 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection précise que :

- seules les MRC pourront se faire déléguer par le ministre la gestion d'un programme favorisant la restauration et la création de milieux humides et hydriques;
- les MRC peuvent subdéléguer la gestion de ce programme à une municipalité locale ou un organisme sans but lucratif.

C-3 Revoir les contributions financières et les programmes

Les programmes de restauration et de création de milieux humides ou hydriques devront englober l'ensemble des coûts nécessaires pour permettre la création ou la restauration des milieux humides et hydriques (par exemple, le coût d'acquisition incluant les taxes foncières dont sont privées les municipalités, le coût de planification des travaux de restauration/création, les coûts d'entretien et de gestion, etc.). De plus, il serait avantageux que ces programmes servent également à la conservation et la restauration d'autres types de milieux naturels, tels que les bois et les friches, et ce, afin de former des mosaïques diversifiées de milieux naturels.

De plus, la Ville de Laval a certaines inquiétudes concernant la méthode de calcul d'une contribution financière prévue à l'annexe 1 du projet de loi. Cette méthode ne tient pas compte de la valeur écologique du milieu perdu ni du coût réel des mesures de restauration ou de création qui permettront de retrouver la valeur écologique perdue.

Aussi, cette méthode ne prend pas en considération la jurisprudence récente des différents tribunaux judiciaires sur la valeur réelle attribuée aux milieux humides et hydriques. En effet, plusieurs jugements attribuent une valeur réelle « nulle » à ces milieux. Selon la Loi sur la fiscalité municipale¹⁴, c'est la valeur réelle qui est portée au rôle d'évaluation foncière. L'annexe 1 devrait prévoir une autre valeur dans l'éventualité où l'unité d'évaluation foncière comporte une valeur réelle « nulle ». De plus, dans le cas où la valeur réelle d'un milieu humide ou hydrique aurait une valeur autre que nulle au rôle foncier, il y aurait lieu de préciser la nature de la valeur à utiliser. S'agit-il de la valeur inscrite au rôle foncier ou de la valeur uniformisée?

Recommandation 11

Revoir la méthode de calcul de la contribution financière exigée pour la perte d'un milieu afin que cette contribution :

- permette la restauration ou la création d'un milieu humide ou hydrique de valeur écologique équivalente au milieu perdu;
- comprenne tous les coûts reliés à la restauration ou à la création d'un milieu humide ou hydrique, notamment, les coûts de planification, de réalisation, de suivi et de gestion.

Le programme devrait également permettre la conservation et la restauration de milieux terrestres afin de former des mosaïques diversifiées de milieux naturels.

¹⁴ RLRQ, c. F-2.1

C-4 Permettre les travaux d'entretien ou d'aménagement d'ouvrages utilisés à des fins de mise en valeur dans les milieux humides et hydriques désignés en vertu de la Loi sur le patrimoine naturel

L'article 41 du projet de loi n° 132 prévoit que les milieux humides et hydriques ayant fait l'objet d'une mesure de compensation en vertu de la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique avant la sanction du projet de loi n°132, ainsi que les milieux ayant fait l'objet de travaux pour remplacer le paiement d'une contribution financière en vertu du chapitre V du projet de loi n° 132, peuvent être désignés par le ministre¹⁵. Selon la lecture du 3^e alinéa de l'article 41, le ministre n'a pas à consulter les autorités municipales pour désigner un milieu visé par ces deux situations.

La Ville de Laval souhaite que les municipalités soient consultées avant que le ministre ne désigne un milieu humide et hydrique se trouvant sur un de leurs terrains¹⁶. De cette manière, le ministre pourra être mis au courant des réalités particulières propres à ces terrains et pourra tenir compte des intérêts des municipalités.

La Ville de Laval suggère que les travaux visant à entretenir les installations récréatives aménagées sur des milieux humides et hydriques et ayant été autorisés par le ministre soient exempts d'une nouvelle autorisation, vu que les travaux d'aménagement du sol seront dorénavant présumés incompatibles avec le maintien de l'état naturel des milieux humides et hydriques désignés.

Par ailleurs, étant donné l'importance de l'activité physique et du contact avec la nature pour le bien-être humain, il y aurait lieu de prévoir la possibilité d'aménager des installations récréatives extensives sur des terrains où se trouvent des milieux humides et hydriques désignés, si ces installations ont été autorisées en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Recommandation 12

L'article **41** du projet de loi n° 132 devrait être modifié afin de :

- supprimer du 2^e alinéa de l'article 41 la phrase suivante : « Les règles prévues à l'article 14 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, remplacé par l'article 17 de la présente loi, et à l'article 15 de cette loi ne s'appliquent pas à une telle désignation. »;
- soustraire de l'application du 3^e alinéa de l'article 13 et de l'article 14.1 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel¹⁷ l'aménagement et l'entretien d'installations récréatives dans les milieux humides et hydriques désignés en vertu de l'article 41 du projet de loi n° 132, si ces installations ont été autorisées conformément à l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

¹⁵ En vertu de l'article 13 de la loi sur la conservation du patrimoine naturel c. C-61.01.

¹⁶ La Ville de Laval est propriétaire de quelques immeubles sur lesquels se trouvent des milieux humides et hydriques ayant fait l'objet d'une mesure de compensation en vertu de la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide et hydrique. Sur ces immeubles se trouvent des aménagements récréatifs qui ont fait l'objet d'une autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement.

¹⁷ Modifiés respectivement par les articles 15 et 16 du projet de loi n° 132.

C- 5 Prévoir le régime de propriété des nouveaux milieux conservés, restaurés ou créés à titre de compensation environnementale

La Ville de Laval souhaite sensibiliser le législateur aux problèmes reliés à la propriété des milieux humides et hydriques conservés, restaurés ou créés. À maintes reprises, les propriétaires de ces milieux cessent de les entretenir, créant ainsi des nuisances, et cessent de payer les taxes municipales et scolaires afin que ces milieux soient vendus dans une vente pour taxes. Pour pallier ces problèmes, la Ville de Laval considère que la propriété de ces milieux devrait revenir aux municipalités ou à des organismes voués à leur protection et à leur conservation. Dans la mesure où une aide financière est prévue à long terme par le gouvernement, la Ville de Laval propose qu'un processus de transfert de propriété des milieux humides et hydriques conservés, restaurés ou créés soit prévu au projet de loi n° 132, en faveur des municipalités ou des organismes de conservation.

Recommandation 13

Prévoir au projet de loi n° 132 un processus de transfert de propriété des milieux humides et hydriques conservés, restaurés ou créés en faveur des municipalités ou des organismes de conservation. Par ailleurs, le projet de loi devrait prévoir une aide financière conséquente de la part du gouvernement.

D. Établir des définitions claires et opérationnelles

Des définitions claires et sans équivoque sont nécessaires pour éviter les difficultés d'application et d'interprétation. À l'inverse, des définitions imprécises risquent de rendre l'application de la loi imprévisible et entraîner un flou juridique. À cet égard, la Ville de Laval propose de préciser quatre éléments du projet de loi :

1. Préciser la définition juridique des milieux humides et hydriques;
2. Préciser la définition de l' «objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques»;
3. Établir un processus d'accréditation de professionnels pour réaliser les études de caractérisation des milieux humides et hydriques
4. Prévoir un délai de six mois pour rendre disponible le guide d'élaboration d'un plan régional.

D-1 Préciser la définition juridique des milieux humides et hydriques

L'article 24 du projet de loi n° 132 prévoit une définition des milieux humides et hydriques¹⁸. La Ville de Laval souhaite que cette définition soit davantage précisée afin d'éviter les difficultés d'application et d'interprétation. À cet égard, elle recommande d'exclure de cette définition les ouvrages visant la gestion des eaux, que ce soit à des fins publiques ou privées, s'ils sont toujours utilisés à la fin pour laquelle ils ont été aménagés. Cela comprend de nombreux ouvrages anthropiques qui nécessitent un entretien régulier, par

¹⁸ L'article 24 ajoute l'article 46.0.1 à la Loi sur la qualité de l'environnement c. Q-2.

exemple, les dispositifs de gestion des eaux d'une municipalité, ou encore les bassins de rétention, noues végétalisées et autres marais artificiels.

La Ville de Laval propose également l'adoption d'un règlement d'application afin de déterminer sous quelles conditions des ouvrages anthropiques (par exemple, les étangs agricoles, les lacs artificiels ou les étangs de golf) doivent être considérés comme des milieux humides ou hydriques. Parmi ces conditions, on devrait retrouver la taille, le lien hydrique avec un cours d'eau et l'artificialisation du milieu. La Ville de Laval propose de collaborer avec le gouvernement dans la rédaction des définitions afin qu'elles soient claires, opérationnelles et précises.

Recommandation 14

1. L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement exclue de la définition de « milieux humides et hydriques » tout ouvrage visant la gestion des eaux s'il est toujours utilisé à la fin pour laquelle il a été aménagé.
2. L'article 24 devrait être modifié afin que l'article 46.0.11 de la Loi sur la qualité de l'environnement prévoie l'élaboration et l'adoption d'un règlement d'application par le gouvernement afin de préciser les définitions de plusieurs ouvrages anthropiques, tels que les étangs d'irrigation agricole, les lacs artificiels et les étangs de golf.

D-2 Préciser la définition de l'« objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques »

L'article 8 du projet loi n° 132 énonce également que la communauté métropolitaine ou la municipalité doit respecter les orientations et les objectifs gouvernementaux lorsqu'elle élabore un plan régional des milieux humides et hydriques. Cela inclut, notamment, « l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques »¹⁹.

Bien que la Ville de Laval soit en accord avec le principe de « l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques », elle soutient que celui-ci doit être précisé pour avoir une portée réelle. Ce principe fait-il référence à la superficie totale des milieux humides ou hydriques, à la superficie de chacun des milieux humides et hydriques recensés ou encore à l'impact écologique rendu par ces milieux? La stratégie adoptée par les municipalités et le choix des mesures de compensation dépendront de la définition retenue. Il importe donc de préciser celle-ci.

Recommandation 15

L'article 8 devrait être modifié afin que l'article 15.3 à la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection définisse la notion d'« objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques ».

¹⁹ L'article 8 ajoute l'article 15.3 à la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection c. C-6.2.

D-3 Établir un processus d'accréditation de professionnels pour réaliser les études de caractérisation des milieux humides et hydriques

L'article 24 du projet loi n° 132 énonce le contenu minimal d'une demande d'autorisation pour effectuer des travaux dans des milieux humides ou hydriques²⁰. Cet article prévoit l'inclusion d'un grand nombre d'études afin que le ministre soit en mesure de prendre une décision éclairée.

La Ville de Laval soutient que ces études devraient être effectuées par des experts accrédités par le gouvernement, afin de s'assurer de leur compétence et d'une préservation adéquate des milieux naturels. Cela nécessite que le gouvernement mette en place un processus d'accréditation des professionnels pouvant réaliser les études de caractérisation des milieux humides et hydriques.

Recommandation 16

Le gouvernement devrait mettre en place un processus d'accréditation des professionnels pouvant réaliser les études de caractérisation des milieux humides et hydriques dans le projet de loi n° 132.

D-4 Prévoir un délai de six mois pour rendre disponible le guide d'élaboration d'un plan régional

La Ville de Laval soumet qu'un délai de six mois suivant la sanction de la loi devrait être imposé au ministre pour la parution du guide portant sur l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques. Un tel délai permettra aux MRC d'amorcer rapidement le plan régional des milieux humides et hydriques et de respecter le délai de cinq ans qui leur est imposé par l'article 39 du projet de loi.

Recommandation 17

L'article suivant devrait être ajouté aux dispositions transitoires du projet de loi n° 132 afin d'imposer une limite temporelle au dépôt du guide par le ministre. Celui-ci pourrait se lire comme suit :

- « Le ministre doit rendre disponible un guide portant sur l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques au plus tard le (indiquer ici la date qui suit de six mois celle de la sanction de la présente loi). »

CONCLUSION

Bien qu'elle souligne la volonté d'action du gouvernement, la Ville de Laval recommande de surseoir à l'adoption du projet de loi. En effet, considérant le nombre important de recommandations soulevées par la Ville de Laval en raison des trop nombreuses imprécisions du projet de loi, il apparaît hasardeux d'instaurer un cadre aussi imprécis. La Ville de Laval recommande donc qu'un nouveau projet de loi plus en phase avec la réalité des municipalités soit élaboré par le gouvernement afin d'assurer une protection efficace et adéquate des milieux humides et hydriques.

²⁰ L'article 24 ajoute l'article 46.0.2 à la Loi sur la qualité de l'environnement c. Q-2.

ANNEXE I

MÉMOIRE DE VILLE DE LAVAL

COMMISSION PARLEMENTAIRE DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT
MERCREDI 17 MAI 2017 À 12H00 - SALLE LOUIS-HIPPOLYTE-LA FONTAINE

PROJET DE LOI 132 : LOI CONCERNANT LA CONSERVATION DES MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES

Voici quelques précisions qui nous semblent importantes pour le processus de révision du projet de loi et que nous souhaitons ajouter en annexe de notre mémoire.

Le paragraphe 12 du 2^e alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) permet seulement aux municipalités de **régir ou restreindre** les travaux de déblai et de remblai **par zone** et non spécifiquement par milieu humide et hydrique. La Ville désire avoir le pouvoir habilitant **de régir, de restreindre ou même de prohiber les travaux de déblai et de remblai par milieu humide et hydrique et non seulement par zone**, ce que le paragraphe 12 du 2^e alinéa de l'article 113 LAU ne permet actuellement pas selon le jugement de la Cour d'appel *Saint-Aubert (Municipalité de) c. Poitras* 2003 CanLII 5713 (QC CA) et selon l'analyse effectuée par les auteurs Me Simon Frenette et Me Roger Paiement dans le document intitulé *La compétence des municipalités sur les milieux humides : ombres et brouillard* que l'on retrouve dans les *Développements récents en droit de l'environnement (2016)*. Ces auteurs affirment ce qui suit :

« En effet, l'article 113 al. 2 (12^o) LAU **ne permet pas aux municipalités d'adopter des règlements prohibant les travaux de remblai ou déblai sur les milieux humides ou encore des règlements régissant ou restreignant de tels remblais sur l'ensemble du territoire**. Ainsi, une municipalité pourrait régir ou restreindre les travaux de remblai ou déblai **dans certaines zones, indistinctement des milieux humides, mais ne pourrait les prohiber, puisque le texte du paragraphe 12 ne lui délègue pas ce pouvoir**. Ainsi, nous sommes d'avis que la compétence déléguée au paragraphe 12 est restreinte et elle ne saurait permettre aux municipalités d'adopter des règlements restrictifs en matière de remblai dans des milieux humides. » (Notre soulignement)

Le projet de loi 132 n'apporte aucune modification au paragraphe 12 du 2^e alinéa de l'article 113 LAU et comme discuté, un milieu humide et hydrique pourrait chevaucher plusieurs parties de zone ou une zone pourrait comprendre autre chose qu'un milieu humide et hydrique qui ne nécessiterait pas de régir ou de restreindre les travaux de déblai ou de remblai pour la zone entière, mais seulement pour la partie de la zone qui comprend le milieu humide et hydrique.

La modification apportée au paragraphe 16 du 2^e alinéa de l'article 113 LAU par l'article 30 du projet de loi 132 ne permettrait pas aux municipalités de régir, restreindre ou prohiber dans un règlement municipal les travaux de déblai et de remblai en raison de la proximité d'un milieu humide ou hydrique en prétendant que ces travaux sont inclus dans la notion « d'ouvrage », vu l'arrêt *Saint-Aubert (Municipalité de) c. Poitras*, cité ci-haut, qui affirme ce qui suit :

« [55] Il est vrai qu'un remblai a déjà été assimilé à un ouvrage au sens du par. 113, 2e al. (16) LAU dans le contexte de la protection des rives, du littoral et des plaines inondables [voir *Lalande c. P.G. Québec*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.)]. Je ne vois cependant pas, avec égards, comment des travaux de dynamitage ou d'excavation accessoires à la construction d'une portion de route **peuvent, en soi, être assimilés à un ouvrage.**

[56] La première juge a donc conclu avec raison qu'en prohibant les travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai, *Saint-Aubert* **n'a pas prohibé un usage du sol, une construction ou un ouvrage, dans le sens habituel de ces termes,** ni dans le sens où ils sont utilisés au par. 113 2e al. (16) LAU.

[57] *Saint-Aubert* n'était autorisée législativement à adopter le règlement 306-99 ni expressément ni implicitement. »

Compte tenu de ce qui précède, dans le cas où la municipalité décide dans un règlement de régir, de restreindre ou de prohiber des travaux de déblai et de remblai, vu la proximité de milieux humides et hydriques, une cour de justice pourrait venir à la conclusion que la municipalité n'a pas le pouvoir habilitant à cet effet ni en vertu du paragraphe 12, ni en vertu du paragraphe 16 du 2^e alinéa de l'article 113 LAU. À titre informatif, ci-joint le jugement *Saint-Aubert (Municipalité de) c. Poitras* et la doctrine *La compétence des municipalités sur les milieux humides : ombres et brouillard* dans lesquels nous avons surligné les passages pertinents en jaune.

Nous proposons donc que l'article 30 du projet de loi 132 soit modifié, afin que l'article 113 LAU autorise, sans ambiguïté, les municipalités à régir, restreindre ou prohiber dans un règlement les travaux de déblai et de remblai en raison de la proximité d'un milieu humide ou hydrique. L'article 113 de la LAU pourrait être modifié afin d'ajouter le paragraphe suivant (qui pourrait être le paragraphe 12.2 du 2^e alinéa de l'article 113 LAU) :

« 12.2 régir, restreindre ou prohiber les travaux de déblai et de remblai compte tenu de la proximité de milieux humides et hydriques ou de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de protection de l'environnement, et ce, malgré le paragraphe 12 de l'alinéa 2 de cet article. »

Développements récents en droit de l'environnement (2016)

La compétence des municipalités sur les milieux humides : ombres et brouillard

[Texte intégral -- Doctrine]

Auteur(s) : Frenette, Simon
Païement, Roger
Publié par : Barreau du Québec - Service de la formation continue
Sujet(s) : Zones humides--Droit--Québec (Province)--Congrès
Environnement--Droit--Québec (Province)--Congrès
Droit municipal--Québec (Province)--Congrès
Environmental law--Québec (Province)--Congresses
Wetlands--Law and legislation--Québec (Province)--Congresses
Municipal corporations--Québec (Province)--Congresses

Informations bibliographiques

[+] Table des matières

- [Projet de modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Analyse critique des propositions relatives à l'article 22 et aux articles 31.1 et s.](#)
Côté, Gilles
- [Réflexion sur la sous-utilisation des pouvoirs municipaux en environnement](#)
Bouchard, Daniel ; Leclerc, Sarah

- [La compétence des municipalités sur les milieux humides : ombres et brouillard](#)
Frenette, Simon ; Païement, Roger

A- La position des tenants de la compétence des municipalités sur les milieux humides

- 1- La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et l'affaire Bacon's Bay
- 2- Les pouvoirs municipaux élargis
- 3- Les outils de planification

B- Analyse de la position des tenants de la compétence municipale sur les milieux humides

- 1- L'habilitation législative et l'affaire Bacon's Bay
 - La notion d'« ouvrage »
- 2- Autres articles de la LAU pouvant fonder le pouvoir des municipalités sur les milieux humides
 - Les contraintes majeures selon 113 al. 2(16.1) LAU
 - Le remblai selon 113 al. 2(12) LAU
- 3- L'élargissement des pouvoirs municipaux
- 4- Les outils de planification

C- L'intention du législateur et la délégation de pouvoirs municipaux sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables

- 1- La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables
- 2- Le Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement
 - Pouvoirs indirects des municipalités sur les milieux humides

D- Les critères de l'article 124 LQE et de l'article 3 LCM

- 1- Premier test : l'article 124 LQE
 - Application du test de l'article 124 LQE aux milieux humides
 - Les critères de Pétrolia
 - Les détracteurs de Pétrolia
- 2- Deuxième test : l'article 3 LCM

E- CONCLUSION

- Les batailles juridiques contre les espèces envahissantes terrestres et aquatiques
Rhéaume, Jean
- Où en sommes-nous après COP21 ? Une revue de diverses mesures adoptées au Québec et au Canada pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES)
Gauvin, Mira ; Bélair, Caroline
- Inspections, enquêtes, saisies et perquisitions en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement : comment s'y retrouver ?
Duchaine, Christine ; Dubé, Nicolas
- Initiatives municipales et droit environnemental fédéral : le choc des compétences
Daigneault, Robert

La compétence des municipalités sur les milieux humides : ombres et brouillard

[Page 81]

« La liberté est le droit de faire ce que les lois permettent »

– Montesquieu

Qu'il s'agisse de cartographier les milieux humides sur leur territoire, d'interdire les travaux dans ces milieux ou même de mettre en place, dans certains cas, un régime parallèle de compensation environnementale, les municipalités sont de plus en plus nombreuses à adopter des règlements touchant les « milieux humides ».

Ce phénomène est d'ailleurs en quelque sorte encouragé par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques comme le confirme le résumé du *Guide d'élaboration d'un plan de conservation des milieux humides*¹ publié en juillet 2008 par ce dernier :

Ce guide est d'abord orienté vers la caractérisation des milieux humides. Au besoin et en fonction des moyens disponibles, il pourra être à la base d'une démarche plus large qui prenne également en compte les autres types de milieux naturels. Il propose quatre étapes afin (1) de constituer l'inventaire cartographique des milieux humides, (2) de les caractériser en vue de mieux connaître leurs différentes dimensions, (3) d'apprécier leur intérêt à l'échelle du paysage et finalement (4) de définir les objectifs de conservation et de développement afin d'élaborer les stratégies les plus adaptées.²

[...]

Le plan de conservation des milieux humides permettra d'appuyer les gestionnaires du territoire et les décideurs qui le

[Page 82]

souhaitent, en leur offrant une meilleure connaissance de ces écosystèmes ainsi que des biens et des services écologiques qu'ils rendent. Les outils que la démarche d'élaboration du plan de conservation propose peuvent être considérés comme la base d'un investissement à long terme dans la gestion et l'aménagement du territoire.³

Personne n'est contre la vertu et il n'y a certainement pas de mal à ce que les *gestionnaires du territoire* et les *décideurs* comprennent mieux les enjeux qui sont reliés à la présence de milieux humides sur leur territoire, mais les municipalités ont-elles seulement le pouvoir d'adopter des règlements touchant les milieux humides? Et le cas échéant, sur quoi repose ce pouvoir? Ont-elles le pouvoir, par exemple, de mettre en place un régime municipal de compensation environnementale pour la perte de tels milieux? Les municipalités peuvent-elles interdire la réalisation de travaux dans des marais, marécages ou tourbières?

Voici les questions qui seront abordées dans le cadre du présent article, qui se veut notre contribution à la

réflexion déjà amorcée par certains de nos confrères sur la question de la compétence des municipalités sur les milieux humides⁴.

A- La position des tenants de la compétence des municipalités sur les milieux humides

Les auteurs qui soutiennent que les municipalités ont compétence sur les milieux humides se fondent notamment sur les pouvoirs délégués par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁵ (ci-après la « LAU ») qui ont été interprétés dans l'affaire *Corporation municipale du Canton de Hatley C. Développement Bacon's Bay inc.*⁶ (ci-après « Bacon's Bay ») ainsi que sur l'élargissement des compétences municipales depuis l'arrêt *114957 Canada ltée (Spraytech, Société*

[Page 83]

*d'arrosage) c. Hudson (Ville)*⁷ (ci-après appelé « Spraytech »), sur l'adoption de la *Loi sur les compétences municipales*⁸ (ci-après la « LCM ») et la *Loi sur le développement durable*⁹ (ci-après la « LDD »). Qu'en est-il?

1- La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et l'affaire Bacon's Bay

Dans cette affaire, la Cour supérieure était saisie d'une demande en injonction permanente de la municipalité visant à empêcher des propriétaires de terrains situés sur le bord du lac Massawippi d'y effectuer des remblais définitifs. Cette demande était doublée d'une demande de remise en état des lieux. La municipalité s'appuyait sur l'article 3.17 de son règlement de zonage qui prévoyait :

3.17 Dans toutes les zones, l'excavation du sol, le déplacement d'humus, les travaux de déblai ou de remblai sont prohibés à moins de trente pieds (30') d'un cours d'eau ou d'un lac. Pour les fins du présent article, les distances se calculent à partir de la ligne des hautes eaux.

Dans toutes les zones, l'excavation du sol, le déplacement d'humus, les travaux de déblai ou de remblai sont prohibés dans les marécages.

(nos soulignements)

On constate donc que cet article prévoyait notamment que « les travaux de déblai ou de remblai sont prohibés dans les marécages ». La municipalité s'appuyait aussi sur l'article 19.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁰ (ci-après appelée la « LQE ») qui permet à une municipalité de s'adresser aux tribunaux pour obtenir une injonction lorsqu'il y a contravention à la LQE.

En défense à cette demande, les propriétaires présentent trois arguments : 1) que l'article 3.17 du règlement est nul parce que la municipalité ne possède pas la compétence pour adopter cet article touchant les marécages, 2) l'imprécision du terme « marécage » et 3) le fait pour la municipalité de prohiber les déblais ou remblais dans les marécages entraîne une expropriation déguisée.

[Page 84]

Le tribunal rejette les trois arguments des propriétaires. Examinons le premier de ces arguments touchant la compétence des municipalités sur les marécages. Les propriétaires soutiennent que le paragraphe 12 de l'article 113 al. 2 LAU permet seulement de régir ou de prohiber les remblais par zone et non dans l'ensemble de la municipalité. Le paragraphe 12 LAU prévoyait ce qui suit¹¹ :

113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants :

[...]

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; [...]

Sans se prononcer spécifiquement sur l'application du **paragraphe 12** de l'**article 113 LAU**, le tribunal étudie plutôt les faits en l'espèce à la lumière des pouvoirs conférés par le paragraphe 16 de ce même article. À l'époque, le **paragraphe 16** de l'**article 113** al. 2 prévoyait :

113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants :

[...]

16° régir ou prohiber, par zone, la construction ou certains ouvrages, compte tenu soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, toute prohibition faite en vertu du présent paragraphe pouvant être totale ou ne viser que certaines catégories d'immeubles qu'il détermine;

[Page 85]

Le tribunal conclut que le paragraphe 16 permettait bel et bien à la municipalité d'adopter l'article 3.17 du règlement de zonage. Voici son raisonnement :

21° La zone ou la section visée est bel et bien cernée par un cours d'eau, une rivière et un lac. Le marécage dont il est question a un lien direct avec le Lac Massawippi et son importance quant à la frayère des grands brochets a été largement démontrée. Le tribunal a pu même, lors d'une visite des lieux; constater de [TEXTE ILLISIBLE] la présence d'alevins emprisonnés par les travaux de remblaiement qui rendent impossible leur [TEXTE ILLISIBLE] au lac. Le remblai constitue à ne pas en douter un certain ouvrage que la municipalité peut spécifiquement prohiber compte tenu "soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac...". Il s'agit d'un pouvoir conféré par la loi à la municipalité et l'argument d'incompétence à prohiber ce qui est reproché au défendeur doit donc aussi être rejeté.

(nos soulignements)

Le tribunal rejette l'argument touchant l'expropriation déguisée sur la base de ce même paragraphe 16 en déclarant :

[...] ce pouvoir accordé aux municipalités de prohiber des ouvrages à proximité d'un lac ou d'un cours d'eau tire son fondement sur un droit relativement nouveau, la **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme** adoptée en 1978 qui nécessairement réduit la portée de l'**article 407 C.C.B.C.** relativement à la jouissance du propriétaire.

(nos soulignements)

Pour notre confrère M^e Girard, il est clair que le raisonnement du tribunal dans cette affaire confirme une large compétence municipale sur les milieux humides lorsqu'il y a présence d'un lien hydrologique. Il écrit :

En cela, le législateur est cohérent et permet aux municipalités de réglementer les usages dans les milieux humides là où ils se trouvent, peu importe la nature du zonage (résidentiel, commercial, institutionnel, industriel, etc.) applicable dans la zone

[Page 86]

concernée, dès qu'il est possible d'établir un lien hydrologique avec un lac ou un cours d'eau.¹²

(nos soulignements)

Notre confrère ajoute que le pouvoir de « prohiber tous les usages du sol » prévu au paragraphe 16 de l'[article 113](#) al. 2 [LAU](#) indique une intention claire du législateur de permettre aux municipalités d'assurer l'intégrité des milieux humides sur leur territoire. Il écrit ensuite :

Et comment prétendre à une réglementation abusive quand le pouvoir habilitant permet de « prohiber tous les usages du sol »? Il ne peut apparaître plus clairement que le but poursuivi par le législateur est de permettre aux municipalités de maintenir l'intégrité écosystémique de ces milieux puisqu'il leur octroie le pouvoir d'interdire tous les usages du sol dans ces milieux. Notons, au passage, comment la Cour accorde une importance intrinsèque à la protection d'un « écosystème riche et important pour le milieu environnant ».

Ceci explique pourquoi nous sommes d'avis qu'une municipalité peut protéger intégralement les milieux humides sous tenure privée se trouvant sur son territoire, sans être obligée d'en faire l'acquisition – par expropriation ou autrement – et sans que cela constitue de l'expropriation déguisée.¹³

(nos soulignements)

Notre confrère défendait d'ailleurs le même raisonnement dans un autre texte en 2007, où il écrivait :

Tel que mentionné précédemment, le paragraphe 16° nous semble être, en cette matière, des plus intéressants dans la mesure où il permet de prohiber tous les usages du sol, toutes les constructions ou tous les ouvrages sur un terrain en raison de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac ou pour des raisons de protection environnementale de la rive, du littoral ou des plaines inondables.

[Page 87]

Aussi, nous sommes d'avis que cette disposition permet notamment la protection intégrale et complète de tous les milieux humides qui sont à proximité d'un cours d'eau ou d'un lac et qui entretiennent entre eux un lien hydrologique ou écosystémique.

[...]

Dans le même esprit, nous sommes d'avis qu'une municipalité peut interdire tous les usages du sol dans la bande riveraine des lacs et cours d'eau ou dans tout milieu naturel situé à proximité d'un lac ou d'un cours d'eau en s'appuyant sur les pouvoirs qui lui sont dévolus par l'[article 113](#) (16°)

[L.A.U.](#)¹⁴

(nos soulignements)

M^e Girard n'est pas le seul à soutenir cette thèse. En effet, monsieur le juge Stéphane Sansfaçon, avant sa nomination à la Cour supérieure, a défendu un raisonnement similaire dans un texte de 2007 où il abordait, bien que succinctement, la question des pouvoirs des municipalités sur les milieux humides. Il écrit :

Le pouvoir des municipalités locales de réglementer les usages, constructions et ouvrages dans ou à proximité des systèmes hydriques se retrouve aux [paragraphe 16°](#) et [16.1°](#) de l'[article 113 L.A.U.](#) [...]¹⁵

Donc, pour ces auteurs, les municipalités disposent déjà des pouvoirs nécessaires leur permettant de réglementer les milieux humides en vertu de la [LAU](#).

2- Les pouvoirs municipaux élargis

Des auteurs affirment également que l'élargissement des pouvoirs municipaux depuis l'arrêt *Spraytech* et l'adoption de la [LCM](#) et de la [LDD](#) permet aussi aux municipalités d'adopter des règlements portant sur les milieux

humides.

[Page 88]

Pour notre confrère M^e Girard¹⁶, l'adoption de la **LDD** permettrait de « voir au-delà » du contenu de la **LAU** et confirmerait la compétence des municipalités sur les milieux humides. Il écrit :

Dans ce contexte, la **Loi sur le développement durable** doit nécessairement influencer notre compréhension des dispositions de la **L.A.U.**, particulièrement si celles-ci ont une portée « environnementale ». [...]

[...]

Les mêmes principes doivent prévaloir quant à la protection des milieux humides et nous comprenons mal pourquoi certains auteurs se cantonnent à la lettre de la loi, sans voir le portrait global.

(nos soulignements)

Pour lui, la **LCM** accorde clairement aux municipalités une compétence générale en matière d'environnement aux termes des **articles 4** (4^o) et 19 qui prévoient :

4. En outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, toute municipalité locale a compétence dans les domaines suivants :

[...]

4^o l'environnement;

19. Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement.

Monsieur le juge Stéphane Sansfaçon, dans un article portant sur la **Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables**¹⁷ (ci-après la « **Politique** »), mentionnait que les **articles 19 et 85 LCM** octroient aux municipalités de larges pouvoirs en matière d'environnement et, de façon plus large, en matière de bien-être général de la population, lesquels doivent servir à interpréter les pouvoirs délégués par des lois particulières, telle la **LAU**¹⁸.

[Page 89]

Plus particulièrement, il relève le fait que la **Politique** prévoit une délégation précise en matière de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, comme l'illustre le paragraphe 16^o, alors qu'elle n'en prévoit aucune pour les « marais, marécages et tourbières ». Toutefois, il est d'avis que l'élargissement des pouvoirs municipaux par la **LCM** permet aux municipalités de réglementer les milieux humides, considérant leurs effets bénéfiques pour la santé et la qualité de vie de la population. Il écrit :

Comme on peut le constater à la lecture des paragraphes 16^o et 16.1^o **L.A.U.**, il est malheureux que le législateur ne réfère spécifiquement qu'à la « protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables » sans y mentionner tout aussi spécifiquement « la protection environnementale des marais, marécages et tourbières ». Une lecture stricte de ces textes pourrait en effet amener le lecteur à conclure que le législateur, en référant spécifiquement aux premiers lieux et non aux seconds, n'a pas voulu donner aux municipalités le pouvoir de réglementer ces derniers.

Nous sommes toutefois d'avis que telle n'est pas l'intention du législateur et que, pris dans leur ensemble, les dispositions législatives ci-haut accordent aux municipalités ce pouvoir. La santé et la qualité de vie du milieu dépendent, de façon réelle et immédiate, de la survie et de la protection des marais, des marécages et des tourbières. Or, la nouvelle **Loi sur les compétences municipales** permet à la municipalité locale de réglementer les activités qui ont

lieu sur son territoire, lorsque celles-ci portent atteinte à la santé et à l'environnement. Nous ne croyons pas que la L.C.M. puisse être lue en vase clos; au contraire, nous sommes d'avis que les compétences qui sont octroyées aux municipalités par cette nouvelle loi peuvent et doivent être juxtaposées aux pouvoirs octroyés par les autres lois et que l'interprétation de ces dernières doit dorénavant tenir compte des objectifs de la première.¹⁹

(nos soulignements)

Toutefois, il importe de souligner qu'en note de bas de page à ce raisonnement, monsieur le juge Sansfaçon précisait ce qui suit :

[Page 90]

Ce qui ne veut toutefois pas dire que l'interprétation large qui doit être donnée aux dispositions de la *Loi sur les compétences municipales* doit aussi s'appliquer aux dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.²⁰

Bref, pour ces auteurs, la LCM, et plus généralement l'élargissement des pouvoirs municipaux, aurait pour effet de conférer aux municipalités une compétence sur les milieux humides.

3- Les outils de planification

Finalement, certains auteurs avancent que les différents outils de planification, tels que les schémas d'aménagement ou encore les plans métropolitains d'aménagement et de développement, permettent de conclure que le législateur a délégué aux municipalités le pouvoir de régler les milieux humides.

Pour M^e Girard, il existerait un corridor de communication entre le législateur provincial et les municipalités confirmant l'intention du législateur de confier aux municipalités la responsabilité d'adopter des règlements touchant les milieux humides²¹. Mais cette intention du législateur est-elle si claire et va-t-elle vraiment dans le sens de la confirmation des pouvoirs municipaux sur les milieux humides? C'est ce qu'il convient maintenant d'examiner.

B- Analyse de la position des tenants de la compétence municipale sur les milieux humides

1- L'habilitation législative et l'affaire Bacon's Bay

La première question qu'il convient de se poser est de savoir si les municipalités ont le pouvoir d'adopter des règlements touchant les milieux humides. Cette question est donc, au départ, une question d'habilitation législative.

Or, comme le rappelle notre confrère M^e Marc-André LeChasseur dans son ouvrage *Zonage et urbanisme en droit municipal québécois*, le pouvoir des municipalités en matière de zonage doit découler d'une habilitation claire :

[Page 91]

Pour zoner, une habilitation législative claire est indispensable et les articles habilitants généraux qui autorisent à régler pour la préservation de la paix et du bon gouvernement ne peuvent servir de justification à l'exercice du pouvoir de zoner.²²

(nos soulignements)

Nous sommes d'avis, au contraire, que ni les **articles 113** al. 2(16) et (16.1) LAU, ni les principes retenus par le tribunal dans l'affaire *Bacon's Bay* ne permettent de conclure que le législateur a voulu attribuer une compétence directe aux municipalités sur les milieux humides.

Dans cette affaire, la proximité du marécage en cause par rapport au lac Massawippi est un élément essentiel. Comme le signale le tribunal à juste titre, l'article 3.17 du règlement de zonage mettait en œuvre les pouvoirs délégués par l'**article 113** al. 2 (16°) LAU, soit le pouvoir de « prohiber, par zone, la construction ou certains ouvrages, compte tenu [...] de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac ».

Bien que modifié en 1993²³, l'**article 113** al. 2 (16°) **LAU** a pour effet de déléguer aux municipalités le pouvoir de « régir ou de prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages [...] compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac [...] soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons [...] de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables ».

Dans *Bacon's Bay*, le tribunal conclut que l'article 3.17 du règlement de zonage vise à régir un usage du sol, une construction ou un ouvrage, compte tenu de « la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac ».

• La notion d'« ouvrage »

Le tribunal, dans *Bacon's Bay*, considère que « le remblai constitue à ne pas en douter un certain ouvrage que la municipalité peut spécifiquement prohiber »²⁴. Mais s'agissait-il vraiment d'un « ouvrage »? La Cour d'appel, dans l'arrêt *Saint-Aubert (Municipalité de) c. Poitras*²⁵, a eu à déterminer la légalité d'une disposition du

[Page 92]

règlement de zonage de la municipalité interdisant notamment le remblai autour du lac Trois-Saumons.

Tout en reconnaissant que les règlements municipaux doivent être interprétés largement afin de permettre aux municipalités d'exercer leur mission, la Cour d'appel détermine que l'**article 113** al. 2 (16°) **LAU** ne permet pas aux municipalités de prohiber le remblai ou déblai à proximité des cours d'eau ou des lacs. Selon le juge Louis Rochette, les « ouvrages » au sens du paragraphe 16 n'incluent pas les remblais ou déblais. Pour lui, donner un sens plus large au paragraphe 16 aurait pour effet de rendre superflu le paragraphe 12 qui s'applique spécifiquement au remblai. Il écrit :

[53] D'ailleurs, le paragraphe 113 2^e al. (12) permet à une municipalité de restreindre l'excavation du sol et les travaux de déblai. Si la thèse de Saint-Aubert avait quelque fondement, cette habilitation législative serait inutile et superflue. Le législateur qualifie en outre de travaux ces activités.

[...]

[55] Il est vrai qu'un remblai a déjà été assimilé à un ouvrage au sens du par. 113, 2^e al. (16) **LAU** dans le contexte de la protection des rives, du littoral et des plaines inondables [voir *Lalande c. P.G. Québec*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.)]. Je ne vois cependant pas, avec égards, comment des travaux de dynamitage ou d'excavation accessoires à la construction d'une portion de route peuvent, en soi, être assimilés à un ouvrage.

[56] La première juge a donc conclu avec raison qu'en prohibant les travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai, Saint-Aubert n'a pas prohibé un usage du sol, une construction ou un ouvrage, dans le sens habituel de ces termes, ni dans le sens où ils sont utilisés au par. 113 2^e al. (16) **LAU**.

(nos soulignements)

Cette interprétation nous semble bien fondée puisqu'elle permet d'assurer une logique interne à la **LAU** qui permet aux municipalités de réglementer les usages du sol, les constructions ou ouvrages en vertu de paragraphe 16 et les travaux de déblai ou de remblai en vertu du paragraphe 12²⁶.

[Page 93]

Ainsi, à la lumière de cette décision, l'**article 113** al. 2 (16°) **LAU** ne permet donc pas aux municipalités de réglementer les remblais visant, par exemple, à préparer le sol en vue d'une construction future. Une municipalité ne peut donc pas se fonder sur ce pouvoir pour prohiber les remblais à proximité des cours d'eau ou des lacs. En ce sens, la conclusion de *Bacon's Bay*, qui veut que « [l]e remblai constitue à ne pas en douter un certain ouvrage que la municipalité peut spécifiquement prohiber »²⁷, est donc contestable.

Ni l'**article 113** al. 2(16) **LAU**, ni les principes retenus par le tribunal dans l'affaire *Bacon's Bay* ne nous permettent de conclure que le législateur a voulu attribuer une compétence directe aux municipalités sur les milieux humides. Maintenant, d'autres articles de la **LAU** pourraient-ils servir de fondement à un tel pouvoir?

2- Autres articles de la LAU pouvant fonder le pouvoir des municipalités sur les milieux humides

• Les contraintes majeures selon 113 al. 2(16.1) LAU

L'**article 113** al. 2(16.1) délègue aux municipalités le pouvoir de régir ou de prohiber les usages du sol, constructions ou ouvrages à proximité d'un lieu faisant en sorte de créer des contraintes majeures. Il prévoit ce qui suit :

113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants :

[...]

16.1° régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général; (nos soulignements)

[Page 94]

M^e Daniel Bouchard, dans un texte publié en 2007, émettait les commentaires suivants sur l'interprétation des paragraphes 16 et 16.1 :

Il faut avouer cependant qu'il faut lire et interpréter de façon très large ces dispositions législatives pour en conclure que les municipalités disposent d'une habilitation pour réglementer les milieux humides. Pour mesurer la relative précarité de cette affirmation à l'effet que les municipalités disposent déjà des habilitations légales nécessaires pour réglementer en la matière, il est utile de rappeler le libellé de celles-ci [...]

[...]

Comme on peut le voir, outre le fait que le paragraphe 16 ci-dessus cité permet de régir ou de prohiber des utilisations du sol, des constructions ou des ouvrages compte tenu d'un « facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique » et que le paragraphe 16.1 permet de régir ou de prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages compte tenu « de la proximité d'un lieu où la présence » d'un immeuble « ou l'exercice, actuel ou projeté [...] d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général », il n'y a pas grand-chose dans ces paragraphes 16 et 16.1 qui permette de rattacher clairement à ces paragraphes une réglementation limitative et surtout prohibitive des usages, constructions ou activités dans un milieu humide.

Comprenons-nous bien : nous pensons, tout comme notre confrère, que ces paragraphes de l'**article 113 L.A.U.** doivent être interprétés largement et que tels qu'actuellement libellés, ils permettent à une municipalité d'atteindre ses objectifs de protection des milieux humides, le cas échéant. Nous ne sommes pas certains cependant qu'un tribunal appelé à appliquer une telle réglementation à l'encontre d'un projet précis (donc à l'encontre de l'utilisation par un propriétaire de sa propriété) retienne la même interprétation. Il nous semble donc

[Page 95]

qu'il serait préférable de garantir le tout en apportant les modifications législatives pertinentes.²⁸

(nos soulignements)

Or, il nous apparaît difficile de prétendre que la présence de milieux humides « fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général » au sens de ce paragraphe. En effet, le paragraphe 16.1 vise les contraintes majeures du sol et il nous apparaît difficile de prétendre que les milieux humides se qualifient comme tels, aussi importants soient-ils pour l'environnement. Par conséquent, nous sommes d'avis que les municipalités ne peuvent s'appuyer sur l'**article 113** al. 2 (16.1°) **LAU** pour réglementer les milieux humides.

• Le remblai selon 113 al. 2(12) LAU

L'**article 113** al. 2 (12°) **LAU**, permet aux municipalités de régir ou restreindre par zone les travaux de remblai ou de déblai. Il se lit comme suit :

113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants :

[...]

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;

(nos soulignements)

Dans l'affaire *Bacon's Bay*, le juge Boily ne s'est pas prononcé sur les pouvoirs délégués par le paragraphe 12, mais a plutôt conclu à la légalité de l'article 3.17 du règlement de zonage de la demanderesse sur la base de l'**article 113** al. 2(16) **LAU**.

[Page 96]

Toutefois, dans l'arrêt *Saint-Aubert (Municipalité de) c. Poitras*²⁹ précité, le juge Rochette étudie l'application du paragraphe 12 afin de déterminer la validité du règlement municipal qui, rappelons-le, prohibait notamment le déblai autour du lac Trois-Saumons. La Cour d'appel reconnaît le bien-fondé de la décision de la municipalité de ne pas invoquer l'application du paragraphe 12 :

[30] Saint-Aubert a reconnu à juste titre devant la Cour supérieure que le par. 113, 2^e al. (12) ne trouve pas application en l'espèce parce qu'elle n'a pas régi ou restreint les travaux visés par zone.
[...]

[31] Le paragraphe 12 permet au conseil d'une municipalité d'adopter un règlement de zonage, notamment pour régir ou restreindre, par zone, l'excavation du sol, ... et tous travaux de déblai ou de remblai. Or, *Saint-Aubert interdit [t]ous les travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai*, dans le site sensible du pourtour du lac Trois-Saumons qui recoupe, cela n'est pas contesté, des parties de zones au sens de la réglementation de zonage.

(nos soulignements)

En effet, l'**article 113** al. 2 (12°) **LAU** ne permet pas aux municipalités d'adopter des règlements prohibant les travaux de remblai ou déblai sur les milieux humides ou encore des règlements régissant ou restreignant de tels remblais sur l'ensemble du territoire. Ainsi, une municipalité pourrait régir ou restreindre les travaux de remblai ou déblai dans certaines zones, indistinctement des milieux humides, mais ne pourrait les prohiber, puisque le texte du paragraphe 12 ne lui délègue pas ce pouvoir. Ainsi, nous sommes d'avis que la compétence déléguée au

paragraphe 12 est restreinte et elle ne saurait permettre aux municipalités d'adopter des règlements restrictifs en matière de remblai dans des milieux humides.

3- L'élargissement des pouvoirs municipaux

Mais si les municipalités ne disposent pas de pouvoirs directs portant sur les milieux humides en vertu de la LAU, la LCM peut-elle être considérée comme étant attributive d'une telle compétence?

[Page 97]

Tel que nous l'avons exposé, certains auteurs, qui s'appuient sur les pouvoirs prévus aux articles 4 (3°) et 19 LCM, soutiennent que la LCM et la LDD confirmeraient l'intention du législateur de permettre aux municipalités d'adopter des règlements touchant les milieux humides dans un contexte plus global³⁰.

Toutefois, à notre avis, les municipalités peuvent difficilement adopter des règlements portant sur les milieux humides sans que leur objet véritable relève des domaines de compétence déjà prévus par la LAU³¹, parce qu'ils touchent soit les usages, les constructions autorisées, les ouvrages, les travaux ou encore le remblai. En d'autres mots, un règlement municipal portant sur les milieux humides touchera fort probablement l'aménagement et l'urbanisme. Or, c'est la LAU qui délègue de façon très précise les pouvoirs aux municipalités en matière d'aménagement et d'urbanisme. Cette délégation de pouvoirs touchant les usages, constructions, ouvrages ou remblais contenue dans la LAU doit être respectée et elle ne saurait être élargie indûment sur la base de la LCM.

Notre confrère M^e Jean-Pierre St-Amour tenait un raisonnement similaire dans le cadre d'une étude sur le pouvoir des municipalités d'adopter des règlements prohibitifs. Selon lui, les municipalités ne peuvent s'appuyer sur le pouvoir de prohiber prévu à la LCM lorsque l'objet du règlement touche l'aménagement et l'urbanisme et que la LAU ne permet pas d'adopter une norme prohibitive. Il écrit :

En somme, une municipalité ne peut transformer un pouvoir de réglementation en prohibition absolue sauf si la loi le permet. À cet égard, il y a lieu de noter que le premier paragraphe de l'article 6 de la *Loi sur les compétences municipales* offre une ouverture intéressante dans la mesure où il prévoit que la municipalité peut notamment prescrire des prohibitions dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire. Toutefois, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'est pas visée par cette loi et

[Page 98]

obéit en conséquence au principe de l'interdiction de prohibition absolue.³²

(nos soulignements)

Monsieur le juge Sansfaçon semblait également soutenir cette thèse lorsqu'il mentionnait que l'interprétation large de la LCM ne pouvait s'appliquer aux pouvoirs prévus à la LAU³³.

Il faut toutefois admettre que la LCM et même la LDD peuvent parfois guider un tribunal dans le cadre de l'interprétation de la LAU lorsqu'un doute subsiste quant à l'une de ses dispositions. C'est en effet ce qu'a fait l'honorable juge Tôth, J.C.S., dans l'affaire *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*³⁴ où la demanderesse demandait la nullité de plusieurs dispositions du règlement de zonage de la Ville de Sutton concernant l'abattage d'arbres. La disposition habilitante en cause était l'article 113 al. 2(12.1) LAU qui permettait à la municipalité de « 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 ». Cette disposition, tout comme la LDD, avait été adoptée à la suite du Sommet sur la forêt privée de 1995.

Appelé à déterminer l'étendue des pouvoirs octroyés aux municipalités au paragraphe 12.1, au regard de la notion d'« aménagement durable », le juge Tôth a utilisé la LCM et la LDD comme outil d'interprétation. Il s'exprime comme suit :

[16] C'est à travers cet outil d'interprétation [la LDD] que l'article 113 paragr. 12.1 doit être compris. Assurer la protection du couvert forestier et favoriser l'aménagement durable de la forêt privée par une réglementation sur l'abattage d'arbres, c'est participer au développement durable et réaliser le virage souhaité par le Législateur.

Le tribunal confirme certaines dispositions du règlement et en invalide d'autres, notamment parce qu'elles sont contraires au principe du développement durable, défini à l'article 2 de la LDD.

[Page 99]

Au sujet de ce jugement, M^e Girard retient que ce principe d'interprétation doit s'appliquer à la protection des milieux humides. Il écrit :

Les mêmes principes doivent prévaloir quant à la protection des milieux humides et nous comprenons mal pourquoi certains auteurs se cantonnent à la lettre de la loi, sans voir le portrait global.³⁵

(nos soulignements)

Bien qu'il soit approprié de recourir aux autres lois, dont notamment la LDD et la LCM, afin de déterminer l'intention du législateur lorsqu'elle n'est pas claire, nous doutons de l'utilité de ces lois dans le cadre de la détermination de la compétence des municipalités sur les milieux humides. En effet, nous verrons que l'intention du législateur est claire dans la LAU.

Les municipalités ont une certaine compétence en matière d'environnement qui découle de la LCM. Toutefois, ces pouvoirs ne doivent pas contredire les pouvoirs qui sont délégués par des lois précises dont le législateur a pris soin de circonscrire spécifiquement l'étendue et surtout la limite³⁶. Par exemple, la Cour supérieure³⁷ a validé des dispositions d'un règlement visant la renaturalisation des rives du lac Saint-Charles afin de protéger la qualité de l'eau.

Bref, la LCM et la LDD ne permettent pas aux municipalités de passer outre les pouvoirs prévus à la LAU si l'objet véritable du règlement est l'aménagement et l'urbanisme, ce qui est le cas des règlements dont nous avons pris connaissance. Toutefois, des règlements en environnement pourraient être adoptés dans d'autres matières que l'aménagement et l'urbanisme en vertu de la compétence générale en cette matière.

4- Les outils de planification

Quant aux outils de planification, nous croyons que les MRC et les communautés métropolitaines disposent des pouvoirs pour

[Page 100]

exercer leur compétence sur les milieux humides, notamment par le biais des schémas d'aménagement et des plans métropolitains.

Tel que le mentionnait M^e Daniel Bouchard, les MRC ont le pouvoir d'identifier et de prévoir des normes concernant la protection des milieux humides. Tout comme lui toutefois, nous doutons que les municipalités aient le pouvoir nécessaire leur permettant de transposer ces normes dans la réglementation municipale. À cet effet, nous faisons nôtres ses propos :

En ce qui a trait par ailleurs aux assises légales permettant aux autorités publiques responsables de la réalisation des schémas d'aménagement et de développement, d'une part, et aux municipalités locales responsables d'adopter des réglementations pour régir les milieux humides, d'autre part, certaines remarques s'imposent.

À notre avis, il est clair que les MRC disposent des pouvoirs nécessaires pour identifier (et cartographier) les milieux humides et prévoir les normes de préservation qui les concernent. Il est moins évident cependant que les municipalités locales disposent des pouvoirs

réglementaires nécessaires pour traduire ces préoccupations, même présentes dans un schéma d'aménagement et de développement, dans leur réglementation d'urbanisme.³⁸

(nos soulignements)

C- L'intention du législateur et la délégation de pouvoirs municipaux sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables

Dans l'affaire *Bacon's Bay*, la Cour avait à se prononcer sur une requête en injonction permanente dans un dossier qui n'était pas très sympathique puisque la défenderesse avait effectué des travaux de remblai dans une zone marécageuse en utilisant des matières résiduelles. Une injonction interlocutoire avait déjà été émise contre elle et la municipalité soutenait, dans une procédure faisant l'objet d'un jugement distinct, qu'il y avait outrage au tribunal puisque cette injonction interlocutoire n'avait pas été respectée.

Sur la question de l'analyse de la compétence municipale sur les marécages, le tribunal limite son analyse à l'[article 113](#) al. 2(16) [LAU](#)

[Page 101]

sans examiner le contexte législatif global. En ce sens, cette décision ne devrait pas être interprétée comme étant une décision de principe qui confirme la compétence municipale sur les milieux humides.

Ceci dit avec égards, nous sommes d'avis que la Cour dans *Bacon's Bay*, dans le cadre de son interprétation de l'[article 113](#) al. 2(16) [LAU](#), aurait eu avantage à procéder à un examen du contexte législatif et en particulier de la [Politique](#) puisqu'elle contient des indices importants de l'intention du législateur sur les pouvoirs des municipalités en matière de zonage et de protection environnementale.

1- La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables

La Politique vise à assurer la protection des lacs et cours d'eau, des rives, du littoral et des plaines inondables. Elle a été adoptée par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques en vertu de l'article 2.1 LQE. Comme le souligne M^e Robert Daigneault³⁹, la [Politique](#) :

[...] sert à deux fins principales. Elle sert de guide au ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, lorsqu'il délivre des autorisations en vertu de la LQE et elle encadre l'exercice par les municipalités, de leur pouvoir réglementaire découlant de la [Loi sur l'aménagement et l'urbanisme](#), relatif aux rives, au littoral et aux plaines inondables des cours d'eau.

Les MRC ont l'obligation d'intégrer les normes minimales de la [Politique](#). À défaut pour elles de le faire, le ministre a le pouvoir de demander une modification au schéma d'aménagement s'il considère qu'il :

[...] ne respecte pas la politique du gouvernement visée à l'[article 2.1](#) de la [Loi sur la qualité de l'environnement \(chapitre Q-2\)](#), ne respecte pas les limites d'une plaine inondable située sur le territoire de l'organisme compétent ou n'offre pas, compte tenu des particularités du milieu, une protection adéquate des rives, du littoral et des plaines inondables.⁴⁰

[Page 102]

En revanche, les MRC peuvent adopter des mesures qui sont plus exigeantes que celles contenues dans la [Politique](#) touchant les rives, le littoral et les plaines inondables.

Les rives, le littoral et les plaines inondables sont ainsi définis dans la [Politique](#) :

La « rive est une bande de terre qui borde les lacs et cours d'eau et qui s'étend vers l'intérieur des terres à partir de la ligne des hautes eaux » (art 2.2 [Politique](#))

Le « littoral est cette partie des lacs et cours d'eau qui s'étend à partir de la ligne des hautes eaux vers le centre du plan d'eau » (art 2.3 **Politique**).

La « plaine inondable est l'espace occupé par un lac ou un cours d'eau en période de crue. Elle correspond à l'étendue géographique des secteurs inondés dont les limites sont précisées par l'un des moyens suivants :

[...]

Les municipalités locales ont le pouvoir d'adopter des règlements portant sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables en vertu des **articles 113, 115 et 116 LAU** qui délimitent leur champ de compétence.

Une lecture de la **Politique** nous permet de constater qu'elle vise essentiellement à protéger les rives, le littoral, les plaines inondables, les milieux aquatiques ou riverains, les plans d'eau et les cours d'eau.

Nulle part dans cette **Politique** n'est-il question de la protection des milieux humides ou encore de la protection des marais, marécages ou tourbières⁴¹. Si le législateur avait voulu donner aux municipalités le pouvoir de réglementer les milieux humides, il l'aurait précisé clairement soit dans la **Politique** ou par exemple à l'**article 113 al. 2(16) LAU**. D'autant plus que le législateur, en 1993, soit après l'affaire *Bacon's Bay*, a amendé l'article 113 al. 2(16) de la manière suivante :

[Page 103]

113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants :

[...]

16° régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, 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 environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables**; prévoir, à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour un usage du sol, une construction ou un ouvrage qu'il précise;

(nos soulignements)

Cet amendement réglementaire nous apparaît comme un autre indice de l'intention du législateur de concorder avec la **Politique** en limitant les compétences des municipalités à la « protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables ».

Par ailleurs, lorsque le jugement *Bacon's Bay* a été rendu en 1990, le **Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement**⁴² (ci-après le « **RALQE** ») n'avait pas encore été adopté. Il sera édicté le 3 novembre 1993⁴³. Ce règlement contient aussi des indices significatifs de l'intention du législateur sur les pouvoirs des municipalités en matière de zonage ou de protection environnementale.

2- Le Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement

L'article 22 LQE constitue en quelque sorte la pierre d'assise de la LQE. Le RALQE contient, quant à lui, divers articles qui permettent

[Page 104]

par exemple de déterminer les modalités d'application et les cas d'exemption à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE.

L'article 1 RALQE prévoit que :

1. Sont soustraits à l'application de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) :

1° les constructions, travaux ou activités dont la réalisation est soumise au *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État* (chapitre A-18.1, r. 7), à l'exclusion de la construction, de la reconstruction, de l'élargissement ou du redressement d'une route située à moins de 60 m d'un cours d'eau à débit régulier, d'un lac, d'un fleuve ou de la mer si on entend la faire ainsi longer sur une distance d'au moins 300 m;

2° les travaux de jalonnement d'un claim et les levés géophysiques, géologiques ou géochimiques, autorisés en vertu de la *Loi sur les mines* (chapitre M-13.1);

3° les travaux, constructions ou ouvrages sur une rive, dans une plaine inondable ou sur le littoral d'un cours d'eau ou d'un lac au sens de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (chapitre Q-2, r. 35) dans la mesure où de tels travaux, constructions ou ouvrages auront fait l'objet d'une autorisation spécifique d'une municipalité en application d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction, à l'exception de travaux, constructions ou ouvrages destinés à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques qui eux n'y sont pas soustraits; [...]

Le 3^e alinéa de l'article 1 RALQE concorde donc avec la *Politique* qui attribue aux municipalités compétence sur les travaux, constructions ou ouvrages sur une rive, dans une plaine inondable ou sur le littoral d'un cours d'eau ou d'un lac au sens de la *Politique*. Si des travaux, constructions ou ouvrages sur une rive, dans une plaine inondable ou sur le littoral ont été autorisés par la municipalité, le titulaire est ainsi exempté de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE. Cette exemption vaut pour l'article 22 LQE dans son entièreté, incluant le 2^e alinéa qui touche les travaux dans un « cours d'eau à débit régulier ou intermittent,

[Page 105]

[...] un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière »⁴⁴. Cette exemption concorde donc aussi avec l'article 113 al. 2(16) LAU qui limite la compétence des municipalités à la « protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables ».

Ici encore, l'intention du législateur nous apparaît claire. La LAU, la *Politique* et le RALQE convergent donc dans le même sens pour limiter la compétence des municipalités à la protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables ». La LAU ne contient aucune habilitation législative donnant aux municipalités le pouvoir de réglementer directement les milieux humides.

• Pouvoirs indirects des municipalités sur les milieux humides

Ceci dit, les municipalités possèdent tout de même certains outils à leur disposition permettant d'assurer une certaine protection des milieux humides, quoique de manière indirecte.

Premièrement, l'article 113 al. 2(16) LAU leur permet de régir ou prohiber les usages du sol, constructions ou ouvrages « compte tenu, [...] 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 environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables** ». Elles peuvent donc utiliser ce pouvoir pour protéger les milieux humides riverains qui sont localisés sur une rive, en littoral ou dans une plaine inondable au sens de la *Politique*⁴⁵. Elles n'auraient pas ce pouvoir toutefois sur les milieux humides qui n'en font pas partie, à moins qu'ils ne soient situés « à proximité d'un cours d'eau ou d'un lac ».

[Page 106]

En effet, comme on l'a vu, les municipalités ont le pouvoir de régir ou de prohiber les usages du sol, constructions ou ouvrages compte tenu, soit de la topographie du terrain ou de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac. Elles peuvent donc indirectement utiliser ce pouvoir pour protéger les milieux humides qui sont localisés « à proximité d'un cours d'eau ou d'un lac » au sens de l'[article 113](#) al. 2(16) [LAU](#), et ce, même si ces milieux ne sont pas situés sur la rive, en littoral ou dans les plaines inondables.

Ensuite, les municipalités, sur la base de l'[article 113](#) al. 2(12) [LAU](#), peuvent régir ou restreindre les remblais, par zone, mais elles ne peuvent pas interdire les remblais ou les régir ou les restreindre uniquement dans les milieux humides, par exemple, puisque cet article ne leur délègue pas ce pouvoir.

Par ailleurs, M^e Girard, disait ne pas comprendre pourquoi certains auteurs « se cantonnent à la lettre de la loi, sans voir le portrait global »⁴⁶. La LCM et la [LDD](#) peuvent certainement être utilisées pour interpréter l'[article 113](#) al. 2(16) [LAU](#) mais elles ne devraient pas être utilisées dans le but de donner à la [LAU](#) une interprétation qui est à ce point créative qu'elle trahit l'intention réelle du législateur. Surtout que la [LAU](#), la [Politique](#) et le [RALQE](#) concordent tous, il nous semble, avec l'[article 113](#) al. 2(16) [LAU](#) pour limiter la compétence des municipalités à la « protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables ».

Par ailleurs, il ne suffit pas de savoir si la [LAU](#) donne ou non compétence aux municipalités sur les milieux humides, encore faut-il, par la suite, déterminer si cette compétence entre en conflit, ou non, avec l'exercice de la compétence provinciale en environnement en regard de l'[article 124](#) LQE et de l'[article 3](#) LCM.

D- Les critères de l'article 124 LQE et de l'article 3 LCM

1- Premier test : l'article 124 LQE

L'article 124 LQE prévoit :

124. Le ministre publie à la *Gazette officielle du Québec* tout projet de règlement élaboré en vertu de la présente loi, avec un

[Page 107]

avis indiquant qu'il pourra être adopté avec ou sans modification par le gouvernement, à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de cette publication.

Le ministre doit entendre toute objection écrite qui lui est adressée avant l'expiration du délai de 60 jours.

Un règlement adopté par le gouvernement en vertu de la présente loi entre en vigueur lors de sa publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à une date ultérieure indiquée dans le règlement ou sur décret du gouvernement.

Ces règlements, de même que les normes fixées en application du deuxième alinéa de l'article 31.5, prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la *Gazette officielle du Québec*. Le présent alinéa s'applique malgré l'[article 3](#) de la [Loi sur les compétences municipales \(chapitre C-47.1\)](#).

[...]

(nos soulignements)

Un règlement qui est adopté en vertu de la LQE prévaut « sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre »⁴⁷. Voyons maintenant comment est appliqué cet article 124 LQE dans le cadre de l'affaire *4410912 Canada inc. c. Paroisse de Saint-Télesphore*

(*Paroisse de*) et al.⁴⁸ (ci-après appelé « Saint-Télesphore »).

Dans cette affaire la Cour devait déterminer notamment si l'article 3.3.3 du *Règlement de zonage n° 189-92* devait être déclaré nul parce qu'il porte sur le même objet que le *Règlement sur les carrières et sablières*⁴⁹. Cet article traitait des marges à respecter (150 m) à l'intérieur des lignes de propriété des exploitants de terrains à usage particulier (sablères, gravières, carrières, cimetières d'autos, etc.).

[Page 108]

Le tribunal écrit :

[78] La défenderesse a raison de souligner que l'article 3.3.3 du règlement de zonage concerne certains aspects que l'on ne retrouve pas dans le règlement provincial, car ce dernier ne traite pas de la question de distances entre les sablières et les propriétés voisines et il ne prévoit rien non plus en rapport avec les rideaux d'arbres. À cet égard donc, il n'y a aucune contradiction entre le règlement municipal et le règlement provincial. À la limite, il y aurait plutôt complémentarité, car la demanderesse peut aisément respecter les normes édictées dans l'un et l'autre des règlements sans être en contravention ni avec l'un ni avec l'autre.

[79] Cela ne met cependant pas fin au débat pour autant.

(nos soulignements)

Il cite ensuite l'extrait suivant de *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec inc.* :

Dès lors cependant que le gouvernement décide d'intervenir, cette intervention rend inopérant tout règlement municipal portant sur le même objet indépendamment de toute question de compatibilité entre les deux règlements. [...] les règlements municipaux qui jusqu'à alors avaient régi la question deviendront inopérants au profit de la réglementation provinciale.

[...]

Dans ce cas, la question ne se posera plus de savoir si le règlement municipal est ou non compatible avec le règlement provincial, l'article 124 exclut toute question de partage et de complémentarité. Le règlement municipal disparaîtra si un règlement provincial équivalent, plus sévère ou moins sévère, porte sur le même objet.

[...] pour savoir donc si un règlement municipal porte sur « le même objet », il faut se demander s'il touche la même chose, autrement dit analyser ce que les constitutionnalistes appellent le *pith and substance* ». Ce n'est donc pas tout règlement municipal qui, affectant de près ou de loin l'environnement, sera

[Page 109]

inopérant, mais seulement celui dont la finalité est identique à celle du règlement provincial.⁵⁰

(nos soulignements)

Le tribunal cite ensuite un extrait de la Cour d'appel dans l'affaire *Gestion Raymond Denis inc. c. Val-Bélair (Ville)* :

L'alinéa de l'art. 124 que j'ai cité à la p. 3 ne dispose pas que tout règlement municipal qui est incompatible avec le règlement du gouvernement est inopérant. Il mentionne précisément que tout règlement municipal qui porte sur le même objet que le règlement du gouvernement n'a aucun effet. En conséquence, puisque le gouvernement a pris un règlement concernant les carrières et sablières dans le but de réduire toutes les sortes de pollution, les corporations municipales ne peuvent adopter des règlements dans le but de rendre plus sévères les normes concernant l'exploitation des carrières et sablières.⁵¹

(nos soulignements)

On voit donc que, lorsque l'article 124 LQE est applicable, et que le gouvernement provincial décide d'intervenir en légiférant sur un objet, cette intervention du gouvernement rend inopérant tout règlement municipal portant *sur le même objet*, et ce, indépendamment de toute question de compatibilité ou de complémentarité entre les deux règlements. Un règlement municipal qui porte sur le même objet qu'un règlement provincial qui a été adopté en vertu de la LQE est donc sans effet sur la base de 124 LQE.

• Application du test de l'article 124 LQE aux milieux humides

Dans l'affaire *Saint-Télesphore*, il s'agissait d'un règlement municipal portant sur le même objet que le [Règlement sur les carrières et sablières](#)⁵², lequel est clairement adopté en vertu de la LQE. Puisque le règlement municipal en question portait sur le même objet que le règlement provincial, il devenait donc sans effet sur la base de l'[article 124](#) LQE.

En matière de milieux humides, le législateur québécois a adopté l'[article 22](#) al. 2 LQE ainsi que la *Loi concernant des mesures*

[Page 110]

*de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*⁵³ (ci-après la « Loi sur les compensations »), mais il n'a pas adopté, jusqu'à ce jour, de règlement portant sur les milieux humides. Le RALQE peut-il être considéré comme étant un règlement adopté en vertu de la LQE qui porte sur le même objet que les règlements municipaux portant sur les milieux humides? Sur la base des principes énoncés dans *Pétrolia inc. c. Gaspé (Ville de)*⁵⁴ (ci-après appelé « Pétrolia »), on pourrait penser que oui.

Dans cette affaire, la Ville a adopté un règlement municipal qui a pour effet d'empêcher Pétrolia de procéder à des activités de forage sur un site alors qu'elle détient toutes les autorisations nécessaires des autorités provinciales. Pétrolia attaque donc la validité de ce règlement municipal en se fondant notamment sur l'article 124 LQE.

La Cour constate que l'[article 2 \(6\) RALQE](#) soustrait certains « travaux de forage autorisés en vertu de la [Loi sur les mines](#) ». Elle écrit :

[60] Comment concevoir que le gouvernement du Québec déciderait, d'une part, de soustraire à la [Loi sur la qualité de l'environnement](#) une activité qu'il réglemente autrement, activité qui concerne ce qui appartient à l'État qu'il gère et, d'autre part, permettrait à une autorité déléguée d'annihiler sa décision sans qu'il l'ait autorisée expressément? Cela est inconcevable.

La Cour conclut :

[84] En application du quatrième alinéa de l'[article 124](#) de la [Loi sur la qualité de l'environnement](#) et de l'[article 3](#) de la [Loi sur les compétences municipales](#), l'article 8 du règlement de la Ville numéro 1205-12 est inopérant à l'égard des activités autorisées en vertu de la [Loi sur les mines](#) et des règlements en découlant, particulièrement à l'égard de celles de Pétrolia et les articles 9 à 14 du même règlement sont *ultra vires* de ses compétences. Si toutefois, ces [articles 9 à 14](#) pouvaient être considérés comme relevant de l'autorité municipale, ils seraient également déclarés inopérants en application du quatrième alinéa de l'[article 124](#) de la [Loi sur la qualité de l'environnement](#).

[Page 111]

La situation qui se présente avec les milieux humides et l'[article 3 RALQE](#) présente une certaine similarité avec la situation qui prévalait dans cette affaire.

L'[article 22](#) LQE prévoit :

Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation.

[...]

Le deuxième alinéa de cet article prévoit que le propriétaire d'un terrain peut réaliser des travaux dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière, à condition d'obtenir au préalable un certificat d'autorisation en vertu de l'[article 22](#) alinéa 2 LQE. Qui plus est, comme on l'a vu auparavant, aucun certificat d'autorisation ne sera requis si les travaux sont exemptés en vertu des [articles 1](#) ou [3 RALQE](#). Mais les règlements municipaux sur les milieux humides que nous avons examinés⁵⁵ portent-ils vraiment sur le même objet que le [RALQE](#)?

[Page 112]

• Les critères de Pétrolia

De façon générale, les règlements municipaux que nous avons examinés visent, à divers degrés et en utilisant des moyens différents, la protection des milieux humides. Cartographie, interdiction totale ou partielle des travaux dans des milieux humides, mise en place d'un régime de compensation parallèle au régime provincial, création de zones tampons autour de ces milieux, tous ces moyens visent la même finalité qui, de façon générale, nous semble être la protection des milieux humides.

À première vue, un examen sommaire des règlements municipaux portant sur les milieux humides examinés pourrait nous inciter à penser que ces règlements portent sur le même objet que le [RALQE](#). Selon le raisonnement du tribunal dans *Pétrolia*, la finalité du [RALQE](#) serait de préciser le champ d'application de l'[article 22](#) qui lui, vise la protection de l'environnement.

Selon les principes énoncés dans *Pétrolia*, dans la mesure où le législateur provincial a occupé le champ, soit celui de la protection de l'environnement et ici en particulier celui de la protection des milieux humides, un règlement municipal qui porterait sur les milieux humides pourrait être considéré comme inopérant en vertu du 5^e alinéa de l'[article 124](#) LQE. Le fait qu'un tel règlement soit compatible ou non avec le [RALQE](#) n'est pas pertinent puisque l'[article 124](#) LQE exclut toute question de partage de compétence et de complémentarité.

[Page 113]

• Les détracteurs de Pétrolia

Toutefois, les principes énoncés dans *Pétrolia* ne font pas l'unanimité. Le professeur Hugo Tremblay, par exemple, est d'avis que ce jugement est mal fondé notamment parce qu'il considère que l'objet du [RALQE](#) pourrait bien être non pas la « protection de l'environnement », mais plutôt « les modalités administratives (qui sont) reliées à la demande de certificat d'autorisation sous l'[article 22](#) LQE » ou « les mécanismes de fonctionnement d'un régime d'autorisation administratif »⁵⁶. Nous partageons l'avis du professeur Tremblay.

Les règlements portant sur les milieux humides que nous avons examinés, de façon générale, visent la protection des milieux humides. En revanche, le [RALQE](#) est un règlement qui a été adopté en vertu de l'[article 31f](#) LQE qui prévoit que le gouvernement peut adopter des règlements pour :

f) déterminer les modalités selon lesquelles une demande de certificat d'autorisation de plans et devis ou de projets doit être faite au ministre en vertu des [articles 22](#) et [24](#), classer à cette fin

les constructions, procédés industriels, industries, travaux, activités et projets et, le cas échéant, en soustraire certaines catégories à une partie ou à l'ensemble de la présente loi;

[...]

La principale finalité du **RALQE** serait donc plutôt de « déterminer les modalités selon lesquelles une demande de certificat d'autorisation de plans et devis ou de projets doit être faite au ministre en vertu des **articles 22 et 24** » LQE. D'autant plus que l'**article 3** du **RALQE** énumère les activités ou travaux qui sont exemptés de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'**article 22** al. 2 LQE et qu'il a été établi dans l'arrêt *Enfouissements J.C. Verreault ltée c. St-Robert (Municipalité de)*⁵⁷ qu'en regard de l'**article 124** LQE, la finalité d'un règlement municipal doit être « identique » à la finalité du règlement provincial pour qu'il soit considéré comme inopérant sur la base de l'**article 124** LQE⁵⁸. Dans ces circonstances,

[Page 114]

le moins que l'on puisse dire est que la finalité des règlements municipaux touchant les milieux humides que nous avons examinés est loin d'être « identique » à celle qui est poursuivie par le **RALQE**.

Malgré le jugement *Pétrolia*, il n'est donc peut-être pas si clair que les règlements municipaux portant sur les milieux humides que nous avons examinés seraient déclarés inopérants sur la base de l'**article 124** LQE.

2- Deuxième test : l'article 3 LCM

Les **articles 4(4)** et **19 LCM** attribuent une certaine compétence générale aux municipalités en matière d'environnement. D'une part, comme nous l'avons vu précédemment, ces pouvoirs ne permettent pas aux municipalités de passer outre aux pouvoirs qui sont prévus dans la **LAU** lorsque l'objet véritable du règlement touche l'aménagement et l'urbanisme. D'autre part, cette compétence générale en environnement est en quelque sorte limitée par l'**article 3 LCM** qui prévoit que :

Toute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante.

Si on arrivait à la conclusion que la municipalité a compétence pour réglementer les milieux humides en raison de sa compétence en « environnement », encore faudrait-il ensuite s'assurer que le règlement municipal qui a été adopté en vertu de la **LCM** n'est pas « inconciliable » avec une loi ou un règlement du gouvernement.

Le test qui permet de déterminer si deux textes de loi sont inconciliables a été mis en place dans l'arrêt *Spraytech*. La Cour écrit ce qui suit à propos des conflits de lois et règlements :

[TRADUCTION] On ne résout plus ce genre de problème en examinant un régime complet, en examinant l'autre régime complet et en décidant quel régime occupe tout le domaine à l'exclusion de l'autre. Il faut plutôt examiner les dispositions précises et la manière dont elles s'appliquent dans le cas particulier et se demander si elles peuvent s'appliquer de façon harmonieuse dans ce cas précis? Dans l'affirmative, il faut permettre la coexistence et elles doivent chacune réglementer en

[Page 115]

parallèle une facette, ou deux facettes différentes, de la même activité.

[...]

En effet, pour qu'un règlement municipal soit incompatible avec une loi provinciale (ou une loi provinciale avec une loi fédérale), il faut d'abord que les deux touchent des sujets similaires et, ensuite, qu'un citoyen, pour obéir à l'une doive enfreindre l'autre.⁵⁹

On peut certainement conclure que les règlements municipaux examinés portent sur un sujet qui est similaire à

celui prévu à l'[article 22](#) al. 2 LQE : la protection des milieux humides. Cette première condition serait donc remplie.

D'une part, l'[article 22](#) al. 2 LQE permet les travaux dans des étangs, marais, marécages ou tourbières à condition d'obtenir au préalable un certificat d'autorisation. D'autre part, certains des règlements municipaux examinés interdisent tous les travaux dans des marais, marécages ou tourbières. À première vue, ces règlements semblent donc interdire ce que l'[article 22](#) al. 2 LQE autorise ou permet.

Or, en regard de ce test, « on peut dire qu'il y a un conflit réel et direct seulement lorsqu'un texte impose ce que l'autre interdit »⁶⁰. Cette incompatibilité n'existerait donc pas en l'espèce puisque le texte de l'[article 22](#) al. 2 LQE n'impose pas ce que les textes réglementaires sur les milieux humides interdisent. En d'autres termes, le propriétaire d'un terrain sur lesquels il y a présence de milieux humides peut se conformer à l'[article 22](#) al. 2 LQE tout en se conformant aux règlements municipaux qui interdisent tous travaux en milieux humides en s'abstenant tout simplement d'exercer son droit de demander un certificat d'autorisation en vertu de l'[article 22](#) al. 2 LQE⁶¹.

D'ailleurs, comme l'indiquait la Cour supérieure dans l'affaire *Coulombe c. Sept-Îles (Ville de)* :

[Page 116]

[...] il est maintenant acquis qu'une municipalité peut établir des normes supérieures à celles de la province dans un champ qui est de sa compétence, et même prohiber sur son territoire ce que la province permet ailleurs. À nouveau, il faut étudier le vrai but et la vraie nature du règlement attaqué qui, par ailleurs, jouit d'une présomption de validité.⁶²

Sur la base de l'examen sommaire que nous avons réalisé, il y a donc lieu de croire que les quelques règlements municipaux examinés seraient considérés comme étant conciliables avec l'[article 22](#) al. 2 LQE en regard de l'[article 3 LCM](#).

E- CONCLUSION

Ainsi, dans le but de déterminer si les municipalités possèdent le pouvoir de réglementer les milieux humides, on doit procéder à une analyse en deux temps : d'abord, regarder si la loi contient une habilitation législative ayant pour effet de leur donner un tel pouvoir. Ensuite, si la loi leur donne un tel pouvoir, voir si ce règlement serait opérationnel en regard de l'[article 124](#) LQE et en regard de l'[article 3 LCM](#).

À la lumière de la [LAU](#), du contexte législatif, de la [Politique](#), du [RALQE](#) et de l'affaire *Bacon's Bay*, nous sommes d'avis que les municipalités n'ont pas le pouvoir de réglementer directement les milieux humides. L'intention du législateur nous apparaît claire à l'[article 113](#) al. 2(16) [LAU](#), de même que dans la [Politique](#) et le [RALQE](#) : limiter la compétence des municipalités à la protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables. Si le législateur avait voulu donner cette compétence aux municipalités, il l'aurait fait clairement en ajoutant les marais, marécages et tourbières à l'[article 113](#) al. 2(16) [LAU](#).

Certaines municipalités ont mis en place un régime de compensation des milieux humides. À notre avis, il n'y a rien dans la *Loi sur les compensations* ni dans la [LAU](#) qui pourrait être considéré comme donnant un tel pouvoir aux municipalités. De telles dispositions pourraient être jugées *ultra vires* parce qu'elles établissent un régime qui n'est autorisé par aucune loi habilitante⁶³. On se souvient

[Page 117]

d'ailleurs que ce même problème se posait au niveau provincial jusqu'à ce que la *Loi sur les compensations* ne soit adoptée dans la foulée des jugements rendus dans *Atocas de l'érable inc.*⁶⁴.

Bien sûr, la réflexion que nous proposons dans le présent texte devrait être considérée avec précaution et être validée pour chacun des règlements municipaux en question puisque la démarche préconisée par les tribunaux en ce domaine implique une analyse détaillée de la portée de chacun des textes de loi, de leur objet et de leur caractère conciliable ou non avec la loi ou le règlement du gouvernement.

Nous n'avons évidemment pas fait une analyse détaillée de chacun des règlements municipaux portant sur les milieux humides. Il en existe des dizaines qui sont, selon le cas, plus ou moins détaillés et complexes. Nous vous invitons donc à prendre le présent article pour ce qu'il est, c'est-à-dire une réflexion générale sur la question de savoir si les municipalités ont actuellement le pouvoir de régler les milieux humides.

Nous croyons que l'ensemble des dispositions étudiées démontre que lorsque le législateur a voulu octroyer une compétence en matière d'environnement, il l'a fait expressément. Par exemple, il a amendé l'[article 113](#) al. 2(16) pour ajouter la notion de « protection environnementale » des rives, du littoral ou des plaines inondables. Ensuite, il a ajouté l'[article 113](#) al. 2(12.1) concernant l'abattage d'arbres dans une perspective de développement durable.

Toutefois, considérant que la tendance actuelle est à l'élargissement des pouvoirs municipaux et surtout à la protection de l'environnement, les tribunaux pourraient décider de ne pas retenir notre interprétation. Quoi qu'il en soit, les pouvoirs découlant des articles 4 (4°) et 19 [LCM](#) ne sont pas clairs et il serait important qu'ils soient clarifiés par le législateur.

*. Avocats du cabinet Beauregard Avocats S.E.NC.R.L.

1. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Guide d'élaboration d'un plan de conservation des milieux humides*, Québec, 2008, en ligne: <www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/rives/Guide_plan.pdf>, p. III.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

4. L'expression « milieu humide » qui est utilisée dans le cadre du présent article désigne « un étang, un marais, un marécage ou une tourbière » au sens de l'[article 22](#) al. 2 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, [RLRQ, c. Q-2](#) ou de la *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*, [RLRQ, c. M-11.4](#).

5. [RLRQ, c. A-19.1](#).

6. *Corporation municipale du Canton de Hatley c. Développement Bacon's Bay inc.*, EYB 1990-79528 (C.S.).

7. [2001 CSC 40 \(CanLII\)](#), [2001] 2 R.C.S. 241

8. [RLRQ, c. C-47.1](#).

9. [RLRQ, c. D-8.1.1](#).

10. Préc., note 4.

11. Ce paragraphe n'a pas subi de modification depuis ce jugement.

12. Jean-François GIRARD, « Protection des milieux humides: la lumière émerge des brumes », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit municipal (2015)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, p. 158.

13. *Ibid.*, p. 159.

14. Jean-François GIRARD, « La protection des milieux naturels par les municipalités: effervescence d'un droit en développement », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement (2007)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, p. 124.

15. Stéphane SANSFAÇON, « Quelques difficultés rencontrées en matière de règlements municipaux portant sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit municipal (2007)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, p. 56 et 57.

16. Jean-François GIRARD, préc., note 12, p. 127.

17. [RLRQ, c. Q-2, r. 35](#).
18. Stéphane SANSFAÇON, préc., note 15, p. 56.
19. *Ibid.*, p. 56 et 57.
20. *Ibid.*, p. 57, note de bas de page 32.
21. Jean-François GIRARD, préc., note 12, p. 125.
22. Marc-André LECHASSEUR, *Zonage et urbanisme en droit municipal québécois*, 2^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2009, p. 11.
23. L.Q. 1993, c. 3, art. 54.
24. Préc., note 6, par. 21.
25. [2003 CanLII 5713 \(QC CA\)](#), 2003 CanLII 5713 (QC C.A.).
26. Dans *Dépôt Rive-Nord inc. c. Lebreton*, [2006 QCCS 18 \(CanLII\)](#), p. 4 à 7, la Cour supérieure suit ce raisonnement tout en constatant que les faits spécifiques à cette affaire font en sorte que les travaux de remblai constituent une finalité en soi et donc un usage.
27. Préc., note 6, par. 21.
28. Daniel BOUCHARD, « Cours d'eau, plaines inondables, milieux humides, tourbières: un droit au milieu de la brume », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement (2007)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, p. 427 et 428.
29. Préc., note 25.
30. Jean-François GIRARD, préc., note 12, p. 127.
31. Pour une définition du règlement de zonage, nous vous référons à l'article du juge Michel LALANDE, « Le règlement de zonage: une grille d'analyse ou les usages et normes: comment s'y retrouver », dans S.F.C.B.Q., *Congrès annuel du Barreau du Québec (2012)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, p. 3, où il décrit les objectifs du règlement de zonage, soit « de diviser le territoire en zones dans le but d'y contrôler la nature de l'usage qui sera fait de chaque parcelle de terrain, de même que les constructions qui y seront érigées, leur implantation et leur apparence, dans le but de favoriser un développement harmonieux du territoire ».
32. Jean-Pierre ST-AMOUR, *Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2006, par. 179.
33. Stéphane SANSFAÇON, préc., note 15, p. 57, note de bas de page 32.
34. [2008 QCCS 1839 \(CanLII\)](#), confirmé par la Cour d'appel: *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, [2010 QCCA 858 \(CanLII\)](#).
35. Jean-François GIRARD, préc., note 12, p. 128.
36. Par exemple, les pouvoirs dévolus par la LAU, la [Loi sur la fiscalité municipale, RLRQ, c. F-2.1](#), la [Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19](#), ou le [Code municipal du Québec, RLRQ, c. C-27.1](#).
37. *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2010 QCCS 1370 \(CanLII\)](#), confirmé par la Cour d'appel: *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2011 QCCA 1165 \(CanLII\)](#).
38. Daniel BOUCHARD, préc., note 28, p. 426 et 427.
39. Robert DAIGNEAULT, *La gestion de l'eau*, Brossard, Publications CCH, 2012, p. 500.
40. [Art. 53.13 LAU](#). Voir également l'[art. 165.2 LAU](#).
41. Toutefois, la définition de la ligne des hautes eaux réfère aux « marais et marécages ouverts sur des plans d'eau », selon l'[art. 2.1](#), et le 5^e objectif de l'annexe 2 de la [Politique](#) fait référence à la « faune typique des milieux

humides ».

42. **RLRQ, c. Q-2, r. 3.**

43. Décret 1529-93, (1993) 48 G.O. II, 7766.

44. **Art. 22** al. 2 LQE.

45. Le *Guide d'interprétation de la politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* publié par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Québec, 2015, en ligne: <www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/rives/guide-interpretationpprpi.pdf>, fait une distinction entre les *milieux humides riverains* et les *milieux humides isolés*. Selon ce Guide, la **Politique** s'appliquerait aux milieux humides riverains parce que « l'application du concept de ligne des hautes eaux fait en sorte que ce milieu humide fait partie intégrante du littoral du lac ou du cours d'eau » (p. 102). Toujours selon ce Guide, la **Politique** ne s'appliquerait pas « dans le cas d'un milieu humide isolé de tout lac ou cours d'eau » (p. 102), qui serait toutefois soumis à une autorisation du MDDELCC sur la base de l'**article 22** al. 2 LQE. Ce Guide confirmerait donc, en quelque sorte, lui aussi, le pouvoir des municipalités de protéger les milieux humides riverains qui sont localisés sur une rive, en littoral ou dans une plaine inondable.

46. Jean-François GIRARD, préc., note 12, p. 128.

47. Il nous apparaît surprenant qu'une telle protection soit apportée au règlement adopté en vertu de la LQE alors qu'elle ne l'est pas à la LQE elle-même.

48. **2011 QCCS 2563 (CanLII).**

49. **RLRQ, c. Q-2, r. 7.**

50. **1992 CanLII 2888 (QC CA)**, 1992 CanLII 2888 (QC C.A.), p. 22 et 23.

51. **1996 CanLII 5939 (QC CA)**, 1996 CanLII 5939 (QC C.A.). p. 6.

52. Préc., note 49.

53. Préc., note 4.

54. **2014 QCCS 360 (CanLII).**

55. *Règlement sur le zonage n° 0309-000*, Ville de Saint-Jérôme, ch. 13 « Protection de l'environnement »; *Règlement de zonage n° 448*, Village de Senneville, ch. 7 « Dispositions relatives à la protection et à la mise en valeur de l'environnement » et ch. 13 « Dispositions applicables à la protection de l'environnement »; *Règlement n° 511-6-1-2014 modifiant le règlement de contrôle intérimaire 511-6-2011 afin de permettre les compensations pécuniaires par la création d'un fonds dédié à l'acquisition de milieux naturels, d'appliquer exclusivement aux terrains vacants la bande supplémentaire de 15 m incluse à la définition des milieux humides présumés, d'étendre l'application des normes de compensation à l'ensemble des milieux humides connus, de renforcer la séquence d'atténuation « éviter, minimiser, compenser » et de définir les trois situations des milieux humides*, Ville de Gatineau; *Règlement n° 511-6-2011 décrétant un contrôle intérimaire prohibant une construction, un ouvrage ou des travaux sur des terrains comportant un milieu humide sans une caractérisation préalable de la part d'un expert et d'une compensation en terrain*, Ville de Gatineau; *Règlement n° 502-25-2007 modifiant le règlement de zonage n° 502-2005 dans le but de modifier les dispositions applicables à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, Ville de Gatineau; *Règlement de zonage n° 636-05*, Municipalité de Chelsea, art. 4.14.3 à 4.14.8; *Plan de gestion des milieux humides, Rouyn-Noranda; Politique de conservation et de mise en valeur des milieux naturels d'intérêt*, Ville de Laval, 4 novembre 2009.

56. Hugo TREMBLAY, *Second regard sur l'affaire Pétrolia c. Gaspé*, 30 janvier 2015, en ligne: <www.hugotremblay.ca/blogue/2015/01/30/second-regard-sur-laffaire-petrolia-c-gaspe/>.

57. **2010 QCCA 922 (CanLII)**, par. 29.

58. Cette exigence avait également été confirmée auparavant dans *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec inc.*, préc., note 50, p. 23.

⁵⁹. Préc., note 7, par. 38 *in fine*.

⁶⁰. *Ibid.*, par. 38.

⁶¹. *Coulombe c. Sept-Îles (Ville de)*, [2012 QCCS 3564 \(CanLII\)](#), par. 65, confirmé en Cour d'appel par: *Coulombe c. Sept-Îles (Ville de)*, [2014 QCCA 642 \(CanLII\)](#), par. 10.

⁶². *Ibid.*, par. 52, citant: *Huot c. Ville St-Jérôme*, EYB 1993-74138 (C.S.), par. 42 et 44.

⁶³. *Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ), région de l'Outaouais inc. c. Gatineau (Ville de)*, [2016 QCCS 1124 \(CanLII\)](#).

⁶⁴. *Atocas de l'érable inc. c. Québec (Procureur général) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*, [2012 QCCS 912 \(CanLII\)](#), confirmé par: *Québec (Procureur général) c. Atocas de l'érable inc.*, [2013 QCCA 1794 \(CanLII\)](#).

Les opinions exprimées ainsi que l'exactitude des citations et références dans ces textes relèvent de la responsabilité exclusive de leur(s) auteur(s).

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-003963-029
(300-05-000011-018)

DATE : 9 OCTOBRE 2003

**CORAM: LES HONORABLES MELVIN L. ROTHMAN J.C.A.
RENÉ DUSSAULT J.C.A.
LOUIS ROCHETTE J.C.A.**

MUNICIPALITÉ DE SAINT-AUBERT

et

GAÉTAN GAGNÉ

et

SERGE ROUSSEL

APPELANTS - Intimés

c.

MARTIN POITRAS

INTIMÉ - Requéant

ARRÊT

[1] **LA COUR**; -Statuant sur l'appel d'un jugement rendu le 12 février 2002 par la Cour supérieure, district de Montmagny (l'honorable Julie Dutil), qui a accueilli la requête en mandamus et en jugement déclaratoire amendée de l'intimé;

[2] Après avoir étudié le dossier, entendu les parties et délibéré;

[3] Pour les motifs du juge Rochette, auxquels souscrivent les juges Rothman et Dussault;

[4] **REJETTE** l'appel, avec dépens.

MELVIN L. ROTHMAN J.C.A.

RENÉ DUSSAULT J.C.A.

LOUIS ROCHETTE J.C.A.

Me Yves Boudreault
TREMBLAY, BOIS
Pour les appelants

Me Pierre C. Bellavance
HEENAN, BLAIKIE
Pour l'intimé

Date d'audience : 14 avril 2003

MOTIFS DU JUGE ROCHETTE

[5] La modification de son règlement de zonage par la municipalité de Saint-Aubert [Saint-Aubert] au mois de novembre 1999, dans le but d'interdire les travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai à l'intérieur du site sensible du pourtour du lac Trois-Saumons peut-elle se fonder sur l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1 [LAU] ? Si la modification est valide, l'intimé bénéficie-t-il de droits acquis ?

[6] Telles sont les deux questions que pose ce pourvoi.

LES FAITS

[7] L'intimé a acheté de son fils, en août 1998, un chalet construit il y a un peu plus de 50 ans et situé au 25, chemin Leclerc, sur le pourtour du lac Trois-Saumons, du côté nord-ouest, dans le territoire de Saint-Aubert. Ce chalet est accessible grâce au chemin Leclerc, un chemin privé qui dessert cinq autres chalets construits dans ce secteur.

[8] La portion du chemin qui traverse sa propriété appartient à l'intimé. Tracée au nord-ouest de son chalet, elle passe à moins de quatre pieds de celui-ci et mesure approximativement 11 pieds de largeur, le chalet étant encaissé entre un massif rocheux et le lac.

[9] L'adoption du schéma d'aménagement de la MRC de l'Islet remonte à 1987. Ses orientations privilégient la protection de l'écologie et de la qualité de l'eau du lac Trois-Saumons, prise d'eau potable des municipalités de Saint-Aubert et de Saint-Jean-Port-Joli.

[10] Le premier règlement de zonage de Saint-Aubert adopté en conformité avec les dispositions du schéma d'aménagement date de 1990 (Règlement 223-90). Il fait du bassin versant du lac Trois-Saumons un site sensible et s'attarde, au premier chef, à la protection de son couvert forestier.

[11] Revenons à l'intimé. Peu après l'acquisition de son chalet, il entreprend des travaux d'excavation et de dynamitage à l'ouest de celui-ci, essentiellement pour agrandir son stationnement. Il élargit également le chemin Leclerc du côté est, sans cependant s'attaquer au roc qui le borde.

[12] Les travaux effectués font, au bout du compte, l'objet d'un certificat d'autorisation de Saint-Aubert au mois de juin 1999. L'appelante réalise toutefois, à la suite de ces

événements, les limites de sa réglementation de zonage en regard de la conservation du milieu naturel rocheux qui affleure le sol sur le pourtour du lac Trois-Saumons. C'est ainsi que le 7 septembre 1999, elle adopte une résolution donnant avis de son intention de soumettre, lors d'une prochaine séance, *un règlement modifiant le règlement de zonage # 223-90 afin de contrôler les travaux de dynamitage et de déblai à l'intérieur du site sensible du lac Trois-Saumons.*

[13] Le 13 septembre suivant, l'intimé dépose une demande de certificat d'autorisation visant à *déplacer l'assiette du chemin Leclerc vers le nord-ouest, par dynamitage de la montagne* sur une profondeur maximale de 15 pieds, une hauteur maximale de 30 pieds et une longueur d'environ 100 pieds.

[14] Le 26 juillet 2000, dans une lettre envoyée à l'inspecteur municipal de Saint-Aubert, l'intimé réitère sa demande dans les termes suivants:

Par la présente, je demande un permis pour la réalisation des travaux suivants:

- Le déblaiement et dynamitage, s'il y a lieu, sur une distance approximative de 160' par une profondeur maximum de 15', tel qu'illustré sur le plan attaché à la présente dans le but d'éloigner le chemin privé de 12 à 15 pieds du chalet. Une haie de cèdres d'une hauteur de 4' sera plantée sur une plate-bande de 2' large par 2' haut (*sic*) érigée entre blocs jardin 12"X4"X8½" sur une longueur approximative de 110'. Cette plate-bande sera de 15' à 16' au nord du chalet et le chemin passera au nord de cette plantation. Ainsi le bruit sera grandement éliminé.

Cette façon de faire ne cause aucun préjudice à l'environnement et ne modifie pas de façon importante l'aspect naturel, au contraire améliorera l'aspect esthétique de mon terrain et contribuera à faciliter le déplacement ou l'enlèvement de la neige afin de mieux desservir les 5 propriétés situées à l'ouest de la mienne.

[15] Cette demande est refusée le lendemain 27 juillet 2000 par Saint-Aubert. Elle s'appuie sur le Règlement 306-99, adopté le 3 novembre 1999 et entré en vigueur le 24 novembre suivant. Il s'agit du règlement modifiant le Règlement 223-90 annoncé dans l'avis d'intention du 7 septembre 1999.

[16] Le Règlement 306-99 ajoute à l'article 6.8.1.3 du Règlement de zonage de Saint-Aubert intitulé *Dispositions applicables à l'intérieur du site concerné*, s'agissant du site sensible du pourtour du lac Trois-Saumons, les paragraphes 4^o et 5^o qui se lisent:

6.8.1.3 Dispositions applicables à l'intérieur du site concerné

Les dispositions suivantes s'appliquent à l'intérieur du site concerné:

(...)

4° un certificat d'autorisation est exigé pour la réalisation de tout (*sic*) travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai:

Tous les travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai sont interdits à l'exception de:

- travaux permettant la construction des fondations d'un bâtiment sous réserve que ceux-ci n'excède (*sic*) pas une distance d'un (1) mètre mesurée à partir de la base des fondations;
- travaux permettant la pose d'une fosse septique ou autre partie d'une installation septique;
- travaux d'infrastructures municipales.

5° un certificat d'autorisation est exigé pour la réalisation de tout (*sic*) travaux de remblai:

Tous les travaux de remblai sont interdits à l'exception de:

- la construction d'un stationnement d'une largeur (*sic*) maximale de six (6) mètres par une profondeur maximale de huit (8) mètres dans le but de donner accès à un terrain dont la pente est inférieure à 30%;
- la construction d'un chemin d'accès à un bâtiment principal;
- travaux d'infrastructures municipales.

[Je souligne]

[17] En février 2001, l'intimé amorce ses procédures contre Saint-Aubert. Par requête en mandamus et en jugement déclaratoire amendée subséquemment, il demande que lui soient reconnus des droits acquis en regard des travaux projetés ou, à défaut, de déclarer que les dispositions du règlement 306-99 lui sont inopposables et enfin d'ordonner à l'inspecteur en bâtiment et au responsable de l'émission des permis et certificats de lui accorder les permis et certificat d'autorisation demandés.

JUGEMENT DE PREMIÈRE INSTANCE

[18] La juge de première instance a fait droit à la demande de l'intimé, déclaré que Saint-Aubert *ne pouvait pas adopter le Règlement 306-99 en vertu de l'article 113 paragraphe 16 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, et ordonné l'émission des permis et certificat d'autorisation demandés.

[19] Après avoir tranché d'autres moyens avancés par l'intimé et qui ne sont plus débattus devant nous, la première juge écrit, au sujet de l'article 113 LAU:

[42] La Municipalité reconnaît que l'article 113 alinéa 2 paragraphe 12 ne trouve pas application en l'espèce parce qu'elle n'a pas réglementé par zone. Elle plaide cependant que l'article 113 alinéa 2 paragraphe 16 lui permettait d'adopter le règlement 306-99.

[43] De l'avis du Tribunal, la Municipalité ne pouvait pas adopter le règlement 306-99 en vertu de l'article 113 paragraphe 16 *L.A.U.* En effet, cette disposition ne permet de régir ou prohiber que les usages du sol, les constructions ou les ouvrages, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[44] Dans le *Précis de droit des biens*¹, M^e Pierre-Claude Lafond traite des notions de construction et d'ouvrage. Il indique que le sens commun du terme « construction » révèle l'œuvre de l'intervention humaine. Le résultat (la construction) est ce qui est construit, bâti.

[45] Quant à l'ouvrage, M^e Lafond nous enseigne qu'il « désigne généralement une structure, autre qu'une habitation, œuvre de génie civil, militaire, électrique ou électronique ».

[46] Le Tribunal est d'avis que les travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai, visés par l'article 2 du règlement 306-99, ne sont pas des usages du sol. De même, ils ne peuvent être qualifiés de construction ou d'ouvrage. Il s'agit plutôt de moyens pour réaliser des ouvrages ou des constructions.

[47] D'ailleurs, lorsque l'on compare les termes utilisés par le législateur au paragraphe 12 de l'article 113 *L.A.U.*, soit plus particulièrement « excavation de sol » et « tous travaux de déblai ou remblai », on constate que lorsqu'il a voulu accorder aux municipalités le pouvoir de régir ou restreindre ces travaux, il l'a fait spécifiquement.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[20] L'appelante soutient que son Règlement 306-99 s'appuie valablement sur le pouvoir habilitant qui lui est accordé aux paragraphes (16) et (12) du second alinéa de l'article 113 LAU.

[21] L'intimé rétorque que le règlement attaqué ne peut s'appuyer sur ces dispositions habilitantes. Au surplus, il bénéficierait de droits acquis et pourrait effectuer les travaux projetés sans l'autorisation de Saint-Aubert.

¹ Les Éditions Thémis, 1999, p. 66.

ANALYSE

[22] Avant d'aborder le fond de la question, rappelons certaines règles d'interprétation applicables en l'espèce.

[23] Les municipalités n'ont d'autres pouvoirs que ceux qui leur ont été délégués par l'autorité provinciale. Il s'agit de pouvoirs délégués expressément ou de ceux qui découlent directement des pouvoirs ainsi délégués: *Immeubles Port Louis Ltée c. Village de Lafontaine*, [1991] 1 R.C.S. 326.

[24] Cette règle ne fait cependant pas obstacle à une interprétation libérale et bienveillante des articles pertinents de la loi habilitante. En 1993, dans *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, le juge Iacobucci écrivait à ce sujet pour la Cour suprême, pages 687 à 689:

Les municipalités doivent leur existence aux lois provinciales. En conséquence, elles ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par une loi provinciale. (...)

Comme l'a affirmé le juge Davies dans *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239, à la p. 249, à l'égard de l'interprétation d'une loi provinciale autorisant l'adoption de règlements municipaux:

[TRADUCTION] En interprétant la présente loi, je ne souhaiterais pas appliquer les principes techniques et stricts d'interprétation parfois appliqués aux mesures législatives qui autorisent la perception d'impôts. À mon avis, compte tenu de l'objet et de l'intention manifestement visés, les articles peuvent être interprétés d'une manière libérale et raisonnable, ou à tout le moins "bienveillante", comme le lord juge en chef Russell l'a écrit dans l'arrêt *Kruse c. Johnson* [[1898] 2 Q.B. 91], à la p. 99. En outre, si le langage utilisé ne conférait pas expressément les pouvoirs revendiqués, mais le faisait par déduction juste et raisonnable, je n'hésiterais pas à adopter l'interprétation ainsi sanctionnée.

En conséquence, lorsqu'il doit déterminer si une municipalité a été habilitée à adopter un certain règlement, le tribunal devrait examiner l'objet et le texte de la mesure législative provinciale habilitante. Comme l'a fait remarquer Ian Rogers dans *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2^e éd. 1971), à la p. 388, il convient d'adopter une règle d'interprétation un peu plus stricte que celle proposée ci-dessus par le juge Davies lorsque la municipalité tente d'exercer un pouvoir qui restreint des droits civils ou de common law.

On s'interroge également sur la façon dont le règlement lui-même devrait être interprété lorsqu'il s'agit de déterminer si son adoption est autorisée par une loi provinciale. Dans *City of Verdun c. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222, le juge Fauteux a écrit, au nom de la Cour, que [TRADUCTION] "les municipalités

doivent leur pouvoir législatif au législateur provincial et qu'elles sont en conséquences obligées, dans la rédaction de leurs règlements, de respecter strictement les limites de la délégation que leur a faite le législateur" (p. 228). C'est là un énoncé du principe selon lequel le règlement qui excède la compétence d'une municipalité, même légèrement, sera déclaré *ultra vires*. Comme l'affirme Stanley Makuch, dans *Canadian Municipal and Planning Law*, à la p. 115:

[TRADUCTION] En raison de cette position juridique inférieure [celle des municipalités], les tribunaux ont traditionnellement donné une interprétation stricte aux lois qui confèrent des pouvoirs aux municipalités. Cette interprétation peut être décrite comme la "règle de Dillon", selon laquelle les municipalités peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir conféré dans la loi et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme.

(...)

Par conséquent, lorsqu'ils sont susceptibles de recevoir plus d'une interprétation, les règlements municipaux doivent être interprétés de manière à respecter les paramètres de la loi provinciale habilitante. Toutefois, les tribunaux doivent veiller à ce que les municipalités n'empiètent pas sur les droits civils ou de common law des citoyens en adoptant des règlements *ultra vires* (voir, p. ex., *Merritt c. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205, à la p. 207).

[Je souligne]

[25] Tout récemment, notre collègue le juge Rothman formulait ainsi les règles applicables, pour la Cour, dans *Rossetti c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, J.E. 2002-2114 (C.A.), par. 18 à 20:

[18] It is, of course, well established law that municipalities are entirely the creatures of provincial statutes and they can exercise only those powers which are conferred upon them by the provincial legislatures (*114957 Canada Ltée v. Ville de Hudson* [2001] 2 S.C.R. 241; *R. v. Greenbaum* [1993] 1 S.C.R. 674, 687; *R. v. Sharma* [1993] 1 S.C.R. 650; *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine* [1991] 1 S.C.R. 326, 346; *City of Montreal v. Arcade Amusements Inc.* [1985] 1 S.C.R. 368; *City of Verdun v. Sun Oil Company Ltd* [1952] 1 S.C.R. 222).

[19] Further, as the trial judge notes, powers may be conferred upon a municipality by the text expressed in the statute itself, or they may be necessarily or fairly implied by the powers expressed in the statute, or they may be those indispensable powers essential to the effecting of the municipality's purposes under the statute (See *R. v. Greenbaum*, supra, page 688, 689).

[20] It is also true that municipal By-laws the purpose of which is to promote or safeguard the general welfare of its citizens should, as a general rule, be liberally interpreted, regard being had to the civil rights and civil liberties of those who may be affected by them.

[26] En regard du dernier énoncé du juge Rothman, les propos suivants du juge LeBel, pour la Cour suprême, dans *R.c. Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472 sont particulièrement intéressants, à la page 482:

Notre Cour a fréquemment rappelé l'importance sociale et politique des administrations publiques locales. Elle a souligné que leurs pouvoirs devaient être interprétés généreusement parce que leurs relations de proximité avec les citoyens qui habitent ou travaillent sur leur territoire les rendent plus sensibles aux problèmes qu'ils connaissent (voir *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Nanaimo (Ville c. Rascal Trucking Ltd.*, précité; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40). Au-delà du cadre législatif et des principes généraux de droit administratif qui les régissent, les pouvoirs municipaux doivent être exercés conformément aux principes de la *Charte*, tout comme l'ensemble des pouvoirs détenus par les administrations publiques.

* * *

[27] Examinons maintenant les textes pertinents.

[28] Les paragraphes 12 et 16 du second alinéa de l'article 113 LAU se lisent:

Art. 113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants:

(...)

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;

(...)

16° régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, 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 environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables; prévoir, à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour un usage du sol, une construction ou un ouvrage qu'il précise;

[Je souligne]

[29] L'article 113 LAU constitue le cœur de la section I *LE RÈGLEMENT DE ZONAGE* du chapitre IV de la LAU intitulé *LES RÈGLEMENTS D'URBANISME D'UNE MUNICIPALITÉ*. Il se situe dans le cadre normatif traditionnel.

[30] Saint-Aubert a reconnu à juste titre devant la Cour supérieure que le par. 113, 2^e al. (12) ne trouve pas application en l'espèce parce qu'elle n'a pas régi ou restreint les travaux visés par zone. Voir: *Stoneham et Tewkesbury (Corp. municipale des cantons unis de) c. Bureau*, C.A. Québec, no 200-09-000512-886, 24 octobre 1990, JJ. Bisson (juge en chef), Bernier et Chouinard, motifs du juge Bisson, pp. 13 et 14 (J.E. 90-1592).

[31] Le paragraphe 12 permet au conseil d'une municipalité d'adopter un règlement de zonage, notamment pour régir ou restreindre, par zone, l'excavation du sol, ... et tous travaux de déblai ou de remblai. Or, Saint-Aubert interdit [tous les travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai, dans le site sensible du pourtour du lac Trois-Saumons qui recoupe, cela n'est pas contesté, des parties de zones au sens de la réglementation de zonage.

[32] Ce moyen n'avait pas été avancé par Saint-Aubert au soutien de sa contestation écrite, devant la Cour supérieure. Dans son mémoire devant notre Cour, après avoir formulé le postulat que des travaux visés peuvent être régis par les par. (12) et (16) de l'article 113, 2^e al. LAU, elle ne répond pas à la difficulté qui se pose.

[33] Ne reste donc que le paragraphe 16 dont l'interprétation est au cœur du litige.

[34] L'article 113, 2^e al. (16) autorise les municipalités à régir ou prohiber des usages du sol, constructions ou ouvrages, sans égard aux zones établies par la réglementation de zonage, en tenant compte notamment de la topographie du terrain, de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac ou de tout autre facteur propre à la nature des lieux, qui peut être pris en considération pour des raisons de protection environnementale des rives. Le juge Baudouin s'est exprimé ainsi, pour notre Cour, dans une affaire où la protection des plans d'eau était en cause:

"L'objectif qui ressort clairement, non seulement du règlement en cause ici, mais de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et de la politique générale sous-jacente à ces textes, est le souci de protéger l'environnement fragile des cours d'eau. On veut éviter qu'un passage trop rapproché d'un cours d'eau ou d'un lac

ne crée des situations dommageables pour la flore, la faune et la nature en générale (déboisement excessif, érosion des sols, pollution, etc.).

- *Abitibi (Municipalité régionale du comté d') c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.), p. 1064 et 1065.

[35] Le même souci a certes présidé à l'adoption du règlement 306-99. Néanmoins, je suis d'avis que même une interprétation libérale et bienveillante du par. 113, 2^e al. (16) LAU ne permet pas de conclure à sa validité.

[36] Attardons-nous d'abord au règlement.

[37] Son objet est clair: il s'agit, dans le site sensible concerné, de prohiber notamment les travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai, à quelque fin que ce soit, sauf dans les cas exceptionnels que sont la construction des fondations d'un bâtiment, la pose d'une fosse septique ou autre partie d'une installation septique et les travaux d'infrastructures municipales.

[38] Le règlement ne s'attarde pas au but ultime des travaux, à ce qu'ils visent à créer ou à mettre en place. Il requiert un certificat d'autorisation avant le début de travaux, quels qu'ils soient, dès lors qu'une intervention à la surface du sol est envisagée et les interdit, à toutes fins utiles.

[39] Notons que les travaux de remblai ne sont pas interdits lorsqu'il permettent la *construction d'un chemin d'accès à un bâtiment principal* (par. 5^o) mais il en va autrement des travaux de déblai qui ne sont autorisés, dans ce domaine, qu'aux fins de travaux d'infrastructures municipales.

[40] De la même façon, le règlement 223-90 prohibe, depuis son adoption et sauf exception, la coupe à blanc à l'intérieur du site sensible (art. 6.8.1.3, par. 3).

[41] Manifestement, l'article 6.8.1.3 tel qu'amendé interdit les travaux qui auront un effet sur le couvert végétal et sur le sol, indépendamment de leur but.

[42] En l'espèce, l'intimé projette de déplacer une portion de l'assiette de sa route d'accès. S'il pouvait réaliser son projet sans entreprendre des travaux de déblai et de dynamitage, les travaux envisagés ne seraient pas autrement prohibés par la réglementation municipale.

[43] Le règlement 306-99 peut-il se fonder sur le par. 113 2^e al. (16) LAU ?

[44] Saint-Aubert fait valoir essentiellement que des travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai peuvent constituer à la fois un moyen de réaliser des ouvrages ou des constructions mais aussi répondre, en eux-mêmes, à la qualification d'usage du sol, de construction ou d'ouvrage.

[45] Bien que sans mise en contexte, les termes *usage*, *construction* et *ouvrage* puissent englober bien des réalités, j'estime que le par. 16 n'habilite pas Saint-Aubert à édicter l'interdiction contestée.

[46] Les termes *usage* et *construction* sont utilisés à plusieurs reprises dans les divers paragraphes de l'article 113 LAU. Dans chaque cas, ils visent les usages du sol ou ceux pratiqués dans un lieu ou dans un immeuble au sens de toute réglementation de zonage et les constructions au sens de ce qui est construit ou bâti.

[47] Le juge Frenette (ad hoc) écrivait pour notre Cour dans *Gestion Raymond Morissette inc. c. Cap-Rouge (ville de)*, [1989] R.D.I. 3 (C.A.), au sujet de l'usage:

L'usage fait référence à l'utilisation qui est faite d'un immeuble, à sa destination, à sa vocation résidentielle, commerciale, industrielle ou institutionnelle. Elle implique aussi la notion du genre d'activité qui peut être exercé sur le terrain et dans le bâtiment érigé sur un terrain.

[48] À moins d'une indication claire à l'effet contraire, le sens habituel de ce terme en matière de zonage doit prévaloir, sens au surplus retenu à la réglementation de zonage de Saint-Aubert.

[49] Par ailleurs, l'argument de Saint-Aubert selon lequel le paragraphe 16 ne distingue pas les usages, constructions et ouvrages qui ont une finalité propre de ceux qui ne sont que préparatoires et peut donc les viser tous ne convainc pas, les derniers n'étant manifestement pas concernés ici.

[50] L'intimé écrit à ce sujet:

Les paragraphes 12 et 16 de l'article 113 alinéa 2 L.A.U. ne visent pas une même réalité et n'ont pas la même finalité. Le paragraphe 16 permet de prohiber des usages, constructions et ouvrages qui, par leur nature, ont un caractère permanent alors que le paragraphe 12 permet de régir, et non de prohiber, des travaux qui ont un caractère temporaire, à savoir l'activité d'excaver et de déblayer, qui ne sont en réalité que des méthodes de construction. De tels travaux d'excavation et de déblai sont donc, par nature, différents des usages, constructions ou ouvrages. Cette différence de nature a mené le législateur à permettre que l'on régisse ce qui est temporaire (paragraphe 12) et que l'on prohibe ce qui est permanent (paragraphe 16). Il faut prendre acte de cette distinction faite par le législateur et y donner effet.

Se rendre à l'argumentation de l'APPELANTE, ce serait permettre à une municipalité de faire indirectement ce que la Loi ne permet pas, c'est-à-dire prohiber les travaux d'excavation et de déblai en les associant à des usages du sol, constructions ou ouvrages, alors qu'elle ne peut que les régir comme travaux.

[51] J'estime qu'il a raison.

[52] Les travaux de dynamitage ne sont pas, règle générale, assimilés à un usage, à une construction ou à un ouvrage, bien qu'ils soient, à l'occasion, intégrés au processus d'exécution à titre de méthode de construction.

[53] D'ailleurs, le paragraphe 113 2^e al. (12) permet à une municipalité de restreindre l'excavation du sol et les travaux de déblai. Si la thèse de Saint-Aubert avait quelque fondement, cette habilitation législative serait inutile et superflue. Le législateur qualifie en outre de *travaux* ces activités.

[54] Même le règlement de zonage de Saint-Aubert distingue les ouvrages et constructions des travaux exécutés en bordure des lacs et cours d'eau (art. 5.5.4). Les termes usage, construction et ouvrage ne peuvent viser, dans ce contexte, des travaux de dynamitage ou de déblai.

[55] Il est vrai qu'un remblai a déjà été assimilé à un ouvrage au sens du par. 113, 2^e al. (16) LAU dans le contexte de la protection des rives, du littoral et des plaines inondables [voir *Lalande c. P.G. Québec*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.)]. Je ne vois cependant pas, avec égards, comment des travaux de dynamitage ou d'excavation accessoires à la construction d'une portion de route peuvent, en soi, être assimilés à un ouvrage.

[56] La première juge a donc conclu avec raison qu'en prohibant les travaux de dynamitage, d'excavation et de déblai, Saint-Aubert n'a pas prohibé un usage du sol, une construction ou un ouvrage, dans le sens habituel de ces termes, ni dans le sens où ils sont utilisés au par. 113 2^e al. (16) LAU.

[57] Saint-Aubert n'était autorisée législativement à adopter le règlement 306-99 ni expressément ni implicitement.

[58] Vu la conclusion à laquelle j'arrive en regard de la première question posée, il devient inutile d'aborder la prétention de droits acquis invoquée par l'intimé.

[59] En conséquence, je conclus au rejet de l'appel, avec dépens.

LOUIS ROCHETTE J.C.A.