

# *La situation des lacs au Québec en regard des cyanobactéries*

## **Mémoire du *Centre québécois du droit de l'environnement***

Présenté à la *Commission des transports et de l'environnement*

par

**Jean-François Girard**, avocat et biologiste  
Président du conseil d'administration, CQDE

2 novembre 2009



© 2009

Centre québécois du droit de l'environnement  
454, rue Laurier Est  
Montréal, Québec, Canada  
H2J 1E7  
Téléphone: (514) 861-7022  
Télécopieur: (514) 861-8949  
Courriel: [info@cqde.org](mailto:info@cqde.org)  
Site internet : [www.cqde.org](http://www.cqde.org)

Reproduction d'extraits de ce document permise en  
citant la source.

# *La situation des lacs au Québec en regard des cyanobactéries*

## **Mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement**

Présenté à la *Commission des transports et de l'environnement*

par

**Jean-François Girard**, avocat et biologiste  
Président du conseil d'administration, CQDE



2 novembre 2009

«Nous avons depuis longtemps acquis la certitude que nous nous dirigeons vers une sorte de paradis industrialisé, un nouvel Éden entièrement conçu et érigé par l'ingéniosité humaine. Nous nous sommes arrogé le droit d'user de la nature et d'en abuser de toutes les façons qui nous permettraient de nous rapprocher de ce but. Nous devons nous rendre à l'évidence maintenant, et les preuves sont accablantes : nous ne sommes pas assez malins pour reconquérir l'Éden par la force, et la nature ne tolère ni n'excuse les violences que nous lui infligeons.»

**Wendel Berry**, essayiste américain

## Table des matières

<b>RECOMMANDATIONS DU CQDE .....</b>	<b>VII</b>
<b>PROPOSITION DU CQDE .....</b>	<b>VIII</b>
<b>PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>IX</b>
Mission.....	x
Vision.....	x
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1) Contexte de l'intervention du CQDE.....</b>	<b>1</b>
<b>2) Une problématique aux multiples considérations .....</b>	<b>1</b>
<b>3) L'eutrophisation accélérée des lacs et cours d'eau : causes et symptômes .....</b>	<b>2</b>
<b>DISCUSSION .....</b>	<b>4</b>
<b>1) L'eau : chose commune; les lacs et cours d'eau : biens collectifs .....</b>	<b>4</b>
<b>2) La réglementation des usages autour et dans les lacs et cours d'eau .....</b>	<b>4</b>
2.1) <i>La compétence exclusive du gouvernement fédéral sur la navigation .....</i>	<i>5</i>
2.2) <i>Les compétences du gouvernement provincial en matière de protection de l'environnement .....</i>	<i>10</i>
2.2.1) Un rôle de fiduciaire de l'environnement .....	10
2.2.2) Le contrôle des ouvrages publics d'assainissement des eaux .....	10
2.2.3) Délégation de responsabilités aux municipalités .....	12
<b>3) Les pouvoirs des municipalités .....</b>	<b>13</b>
3.1) <i>Le rôle important des municipalités en matière d'environnement .....</i>	<i>13</i>
3.2) <i>Le contrôle des installations septiques.....</i>	<i>14</i>
3.2.1) Le Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées dans les résidences isolées.....	14
3.2.2) L'obligation d'agir des municipalités .....	15
3.2.3) La municipalisation du service de vidange des installations septiques .....	16
3.2.4) Le contrôle des entrepreneurs exerçant leurs activités sur le territoire de la municipalité .....	17
3.2.5) Le pouvoir d'agir accru des municipalités, en matière d'installations septiques, en vertu de l'article 25.1 L.C.M. ....	18
La mise en œuvre du Règlement sur les installations septiques en matière civile.....	18
L'application du Règlement sur les installations septiques varie selon la date de construction de la résidence isolée	19
L'incidence du nouvel article 25.1 L.C.M.....	20
3.3) <i>La protection des bandes riveraines .....</i>	<i>25</i>
3.3.1) L'inclusion des normes minimales de la Politique au règlement de zonage local.....	25
3.3.2) Réglementer plus « sévèrement » que la Politique .....	30
3.3.3) Obliger la revégétalisation des bandes riveraines .....	31
3.4) <i>Repenser l'aménagement du territoire par l'adoption d'une réglementation permettant de                 véritablement tenir compte de la capacité de support des écosystèmes .....</i>	<i>34</i>
3.4.1) Recourir à des discriminants véritablement efficaces .....	34
3.4.2) Contrôler le ruissellement.....	37
3.5) <i>Contre les droits acquis.....</i>	<i>38</i>
3.6) <i>La Loi sur les compétences municipales : perspectives d'avenir.....</i>	<i>42</i>
3.6.1) Interdire la vente et l'utilisation de produits contenant des composés phosphatés.....	42
3.6.2) Exiger la pose d'installations septiques plus performantes.....	44
3.6.3) Prévoir des mesures d'aide financière .....	45

<b>4) Le pouvoir des citoyens .....</b>	<b>46</b>
4.1) <i>Le droit à la qualité de l'environnement.....</i>	<i>46</i>
4.2) <i>La recherche de consensus collectifs et l'adoption de chartes des lacs.....</i>	<i>47</i>
4.2.1) <i>La création d'une association de lac .....</i>	<i>47</i>
4.2.2) <i>L'adoption d'une charte du lac .....</i>	<i>48</i>
4.3) <i>Le rôle des organismes de bassin versant .....</i>	<i>49</i>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>50</b>
<b>RÉFÉRENCES.....</b>	<b>51</b>
<b>1) Doctrine .....</b>	<b>51</b>
<b>2) Jurisprudences .....</b>	<b>52</b>

## RECOMMANDATIONS DU CQDE

### Recommandation CQDE #1 :

Le CQDE estime qu'il y aurait lieu de « rapatrier » le pouvoir de contrôler la *circulation* des bateaux de plaisance sur les lacs et cours d'eau non navigables du Québec dans le giron des compétences du législateur provincial afin de redonner aux collectivités locales, notamment les municipalités, la liberté de déterminer pour elles-mêmes comment réglementer la circulation des bateaux sur les différents lacs et cours d'eau disséminés sur leur territoire.

### Recommandation CQDE #2 :

Aussi, le CQDE recommande que le MDDEP fasse pleinement usage des pouvoirs à sa disposition (art. 29 *L.Q.E.*, art. 227.1 *L.A.U.*, pouvoir inhérent de surveillance et de contrôle de l'autorité déléguante, fiduciaire de l'environnement) afin de favoriser une meilleure protection des rives, du littoral et des plaines inondables et qu'il cesse de prétendre que cela relève exclusivement de la compétence des municipalités pour justifier ses omissions d'agir.

### Recommandation CQDE #3 :

Tout en laissant les municipalités responsables de la mise en œuvre de la protection des rives, du littoral et des plaines inondables, le CQDE recommande que le législateur québécois rende les normes minimales de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* opposables à tous par le truchement d'une modification au *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* afin de rétablir le double standard de la conformité aux règlements d'urbanisme locaux et aux normes minimales de la *Politique*.

### Recommandation CQDE #4 :

Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs devrait s'autoriser de son pouvoir de contrôle prévu à l'article 165.2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour rappeler aux municipalités qu'elles doivent impérativement respecter les normes minimales de protection des rives prévues à la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* et qu'elles doivent veiller à ne pas cristalliser des situations non conformes en adoptant des règlements de renaturalisation des berges qui vont en deçà des normes minimales.

### Recommandation CQDE #5

Il faut revoir la façon de réglementer l'aménagement du territoire afin d'être en mesure de tenir compte de la capacité de support des écosystèmes que sont les lacs et cours d'eau. Pour ce faire, les règlements de zonage doivent reposer sur des *discriminants* qui permettent de véritablement protéger la qualité de ces écosystèmes.

### Recommandation CQDE #6

Le CQDE recommande que les projets de développements immobiliers, incluant les projets résidentiels, soient assujettis à une forme d'évaluation des impacts environnementaux, *via* la réglementation municipale ou la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment afin de déterminer la capacité de support des écosystèmes *avant* d'autoriser toute forme de développement.

### Recommandation CQDE #7

Le CQDE recommande au législateur d'affirmer clairement que les municipalités ont le pouvoir d'exiger la renaturalisation des rives artificialisées et qu'en cette matière il n'existe pas de droit acquis.

## **PROPOSITION DU CQDE**

### Proposition CQDE #1

Pour assurer plus de pérennité à cet outil, le CQDE propose qu'il soit possible d'inscrire les éléments pertinents d'une *charte de lac* contre les immeubles riverains ou du bassin versant concerné et que ces restrictions puissent alors être publiées au registre foncier. Cette façon de procéder permettrait en effet de « dénoncer » aux générations successives de propriétaires les éléments du consensus social qui a fait l'objet de la *charte de lac*. Afin de respecter la structure de notre droit civil, les engagements découlant d'une charte de lac, à inscrire contre un immeuble, prendrait alors la forme de restrictions d'usage, sous le modèle d'une *servitude de conservation*.



## **PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le *Centre québécois du droit de l'environnement* (CQDE) a été fondé en 1989. Depuis maintenant 20 ans, le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité.

Notamment, le CQDE participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires. Cette implication a donné lieu à plus de quarante mémoires et analyses juridiques à l'attention de commissions parlementaires, du Sénat et des ministres concernés.

Le CQDE offre également des conférences en droit de l'environnement à l'intention des professionnels en environnement et du grand public. Il peut s'agir de cours sur des questions intéressant le citoyen, de séminaires sur des questions juridiques pointues ou de déjeuners-causeries sur les aspects juridiques de grands dossiers d'actualité. Depuis sa fondation, le CQDE dispense ainsi de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face.

Enfin, lorsqu'approprié, le CQDE agit devant les instances judiciaires pour favoriser le développement d'une jurisprudence progressiste dans les domaines juridiques liés à l'environnement. À cet égard, l'expertise du CQDE et de ses juristes en matière de droit de l'environnement a été reconnue par la Cour du Québec lorsqu'elle a accueilli une demande d'intervention du CQDE pour représenter l'intérêt public en précisant que

« [...] le Centre (CQDE) est un groupe possédant les connaissances et expertises particulières appropriées pour aider la cour et il est d'avis qu'il est dans l'intérêt de la justice d'accorder l'intervention. Est-il besoin de souligner que le procureur général consent à la demande d'intervention du Centre et que ce faisant, il manifeste son intérêt pour que ce groupe de juristes et d'autres personnes puissent éclairer le tribunal au mérite, lorsque ces questions seront décidées en finale. »<sup>1</sup>

Cette reconnaissance de la compétence du CQDE par le procureur général du Québec et par la Cour du Québec confirme la vocation de notre organisme en droit québécois de l'environnement.

Encore plus récemment, la Cour suprême du Canada a accordé au CQDE le droit d'intervenir dans une affaire touchant le droit de l'environnement afin que notre organisme puisse présenter ses commentaires sur la juste interprétation de l'article 976 du *Code civil du Québec*, en matière de troubles de voisinage<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.).

<sup>2</sup> *Ciment du Saint-Laurent c. Barette*, audition le 27 mars 2008; Coram: La juge en Chef McLachlin et les juges Bastarache, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron.

## ***Mission***

Le *Centre québécois du droit de l'environnement*, un organisme à but non lucratif, s'est donné pour mission de promouvoir les outils juridiques et les pratiques environnementales responsables. Dans l'intérêt collectif, il privilégie le développement de modes de gestion de l'environnement qui placent l'action citoyenne au cœur des mécanismes de protection de la qualité de nos milieux de vie.

## ***Vision***

Dans la poursuite de sa mission, l'engagement du CQDE repose sur une vision pragmatique et progressiste du droit de l'environnement. De manière générale, le CQDE, seul organisme offrant une expertise indépendante, non partisane, en matière de droit de l'environnement au Québec, aborde ce domaine du droit à travers le prisme de la prévention et de la sensibilisation. Il privilégie ainsi les interventions axées sur l'information, de manière à favoriser l'action citoyenne et publique en amont des problématiques.

La vision du CQDE repose essentiellement sur quatre axes qui guident les représentants de l'organisme dans l'atteinte de sa mission. Ces axes sont :

- Prévention
- Précaution
- Subsidiarité
- Innovation

## **INTRODUCTION**

### **1) Contexte de l'intervention du CQDE**

C'est à l'occasion du *Forum national sur les lacs* s'étant tenu au mois de juin 2006, à Sainte-Adèle, que le *Centre québécois du droit de l'environnement* (CQDE) a eu l'occasion de faire sa première intervention sur les aspects juridiques de la lutte contre le phénomène de vieillissement prématuré des lacs au Québec.

Depuis, le CQDE a parcouru les quatre coins du Québec afin d'offrir des formations sur la protection des lacs et cours d'eau aux élus et fonctionnaires municipaux, de même qu'aux groupes de citoyens, associations de lacs et organismes de bassins. Le président de notre organisme, soussigné du présent mémoire, fut même l'un des deux formateurs-juristes attirés de la tournée de formation provinciale organisée conjointement par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) pour le compte des ministères du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après « MDDEP ») et des Affaires municipales et des Régions (devenu depuis Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire, ci-après « MAMROT »).

Au cours de leurs tribulations, les représentants du CQDE ont eu l'occasion de prendre le pouls des communautés locales et entendre les problèmes vécus par les élus et les difficultés de mise en œuvre de la réglementation. Mais aussi, nous avons pu constater l'émergence des initiatives citoyennes, d'une volonté collective de trouver des solutions et d'un désir d'organiser efficacement le « vivre ensemble » autour de nos plans d'eau.

Par le présent mémoire<sup>3</sup>, le CQDE veut donc partager le fruit de son expérience terrain et de ses réflexions sur les aspects juridiques de la lutte contre l'eutrophisation accélérée de nos lacs et cours d'eau.

### **2) Une problématique aux multiples considérations**

Il appert de fait que la protection des lacs et cours d'eau appelle à une mobilisation générale et concertée de leurs usagers. Qui peut faire quoi? Voilà la question que bien des citoyens se posent lorsque des algues bleues font leur apparition dans leur lac. Qui est responsable de faire appliquer les règlements et les normes qui pourraient corriger la situation ou empêcher qu'elle refasse son apparition?

La protection de l'environnement est une compétence partagée par la Constitution canadienne entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, mais seul le gouvernement fédéral possède une compétence en matière de navigation. Cela a-t-il une incidence sur la protection des lacs et cours d'eau au Québec?

---

<sup>3</sup> Nos propos s'inspirent largement d'un texte déjà publié par le soussigné : Jean-François GIRARD, « Les aspects juridiques de la protection des lacs et cours d'eau », dans Robert LAPALME, dir., *Algues bleues – Des solutions pratiques*, Boucherville, Bertrand Dumont éditeur, Collection « Bouquins verts », 2008, p. 211.

Par ailleurs, à qui appartient le lac? Quel est le rôle des municipalités et quels sont ses pouvoirs? Et les citoyens, comment peuvent-ils agir pour protéger leur lac?

Autant les gouvernements fédéral et provincial, que les municipalités (régionales et locales) et les citoyens, individuellement ou réunis au sein d'associations de lacs ou autres groupements environnementaux, peuvent agir pour protéger les lacs et cours d'eau, chacun à son niveau, chacun selon ses compétences, pouvoirs et moyens. Aucun ne possède la prérogative exclusive d'agir seul; les solutions font appel à la collaboration de tous. À l'heure actuelle, certains acteurs refusent d'assumer le rôle qui leur revient; c'est là où le bât blesse.

### 3) **L'eutrophisation accélérée des lacs et cours d'eau : causes et symptômes**

Si le *Centre québécois du droit de l'environnement* n'a pas la prétention de faire une analyse scientifique des causes et symptômes de l'eutrophisation accélérée des lacs et cours d'eau au Québec, il n'en demeure pas moins que ceux-ci sont relativement bien documentés et connus<sup>4</sup>.

Quant aux symptômes, ils sont multiples : sédimentation accrue des fonds lacustres, apparition de plantes aquatiques envahissantes, dont le myriophylle à épis (*Myriophyllum spicatum*) est probablement l'exemple le plus répandu, et bien sûr les épisodes d'éclosions d'algues bleues (*bloom*) dont les médias ont amplement fait état ces dernières années.

Quant aux causes, nous les résumerons en une seule : la dégradation des lacs et cours d'eau est le résultat de notre occupation inadéquate du territoire.

C'est pourquoi, dans la recherche des solutions, il convient de s'attaquer en premier lieu à l'aménagement du territoire de façon à :

- 1) réduire les sources et foyers d'érosion;
- 2) contrôler le ruissellement;
- 3) éliminer les sources de contamination, notamment par le par phosphore<sup>5</sup>.

Ceci explique pourquoi nous estimons que les municipalités québécoises, maîtres d'œuvre de l'aménagement du territoire, doivent assumer en ce domaine un rôle prépondérant et agir en chef de file de la protection des lacs et cours d'eau qui se trouvent sur leur territoire. De plus, la scène municipale peut devenir le *forum* privilégié de l'action collective.

Tel que nous en ferons la démonstration dans le cadre de ce mémoire, nous sommes en effet d'avis que les municipalités du Québec ont TOUS LES POUVOIRS utiles et nécessaires pour agir efficacement en matière de protection des lacs et cours d'eau. C'est pourquoi notre propos

---

<sup>4</sup> À ce sujet, lire Michèle DE SÈVE, « À la découverte des algues bleues », dans LAPALME, R., *op. cit.*, note 3, p. 55.

<sup>5</sup> La Dr Michèle De Sève, précitée, note 4, mentionne à ce sujet (à la page 69) : « Dans la lutte contre les fleurs d'eau d'algues bleues, la prévention, par la réduction des apports en phosphore, demeure l'objectif principal. »

porte en grande partie sur le rôle, les responsabilités et les pouvoirs des municipalités en ce domaine.

Ainsi, après un bref exposé sur la nature juridique de l'eau et ses conséquences sur le statut des lacs et cours d'eau (section 1), nous traiterons de la compétence exclusive du gouvernement fédéral sur la navigation (section 2.1) *versus* la compétence du gouvernement provincial en matière d'environnement (section 2.2). La section 3 traite des importants pouvoirs dont disposent les municipalités dans la lutte contre l'eutrophisation accélérée des lacs et cours d'eau et la section 4 termine notre exposé sur le rôle et les pouvoirs des citoyens.

## DISCUSSION

### 1) L'eau : chose commune; les lacs et cours d'eau : biens collectifs

La *Politique nationale de l'eau* statue : l'eau est une *chose commune*, c'est-à-dire que l'eau, qu'elle soit en surface – dans les lacs et les cours d'eau – ou souterraine, est une richesse de la société québécoise et qu'elle fait partie intégrante du patrimoine collectif.

L'article 1 de la récente *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (L.R.Q., c. C-6.2) le confirme :

« 1. Étant d'intérêt vital, l'eau de surface et l'eau souterraine, dans leur état naturel, sont des ressources qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise.

Ainsi que l'énonce l'article 913 du Code civil, leur usage est commun à tous et elles ne peuvent faire l'objet d'appropriation, sauf dans les conditions définies par cet article. »

Dès lors que l'on reconnaît que l'eau est chose commune, cela implique que les lacs et cours d'eau sont des *biens collectifs* pour lesquels tous les usagers peuvent et doivent participer à leur gestion. Les usagers des lacs et des cours d'eau sont les résidents riverains et ceux qui peuvent accéder légalement à l'eau, la municipalité et, à d'autres niveaux, les gouvernements fédéral et provincial. Les usagers industriels, agricoles ou institutionnels du bassin versant sont également appelés à se soucier des effets de leurs activités sur la santé des lacs et des cours d'eau.

Évidemment, pour éviter la cacophonie, les lois octroient à l'un ou l'autre usager des compétences, des pouvoirs et des moyens lui permettant d'agir efficacement, chacun à son niveau, sur les éléments qui relèvent de sa responsabilité. Au Canada, la *Constitution* détermine le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

### 2) La réglementation des usages autour et dans les lacs et cours d'eau

En matière de protection de l'environnement, les tribunaux reconnaissent depuis plusieurs années que le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et même les municipalités peuvent, à leur niveau et dans leurs champs de compétence, agir en faveur de la protection de l'environnement, en général, et la protection des lacs et cours d'eau, en particulier. Un sujet fait exception en cette matière : il s'agit de la compétence exclusive du gouvernement fédéral sur la *navigation*.

Aussi, dans notre étude de la réglementation des usages autour et dans les lacs et cours d'eau, nous débiterons par ce rôle exclusif du gouvernement fédéral quant au contrôle de la navigation des bateaux.

## 2.1) La compétence exclusive du gouvernement fédéral sur la navigation

Sujet délicat – sinon explosif! – sur nos lacs et cours d’eau, le contrôle de la navigation des bateaux, motomarines et autres *wakeboats* relève exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral.

C’est par l’entremise du *Règlement sur les restrictions visant l’utilisation des bâtiments*<sup>6</sup>, qui a remplacé le *Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux* qu’il est possible de prévoir et appliquer, sur un plan d’eau, des restrictions à la conduite des bateaux.

Le règlement prévoit une série de restrictions telles que l’interdiction de conduite de bateaux à propulsion mécanique ou électrique, la limitation de la vitesse sur tout le plan d’eau ou à moins de 10 km/h lorsque l’embarcation se trouve à moins de 30 m des berges, la limitation de la force des moteurs, l’encadrement des activités de ski nautique, etc., lesquelles restrictions s’appliquent sur les plans d’eau, ou parties de plans d’eau, listés à l’une ou l’autre des annexes du règlement.

Historiquement, toutes les tentatives de la législature provinciale et des municipalités québécoises pour réglementer la circulation des bateaux à moteur sur les lacs<sup>7</sup>, la vitesse de circulation<sup>8</sup> ou l’amarrage des bateaux<sup>9</sup> ont été rejetées par les tribunaux qui, à chaque fois, ont confirmé que seul le gouvernement fédéral peut réglementer toute activité qui touche, de près ou de loin, à la navigation.

Cela dit, le 22 janvier dernier, la Cour supérieure a déclaré valide le règlement de la Municipalité de St-Adolphe-d’Howard « concernant les accès, la protection des berges et la sécurité nautique » sur ses lacs et ainsi ouvert une petite brèche dans la compétence jusqu’alors jugée absolue du gouvernement fédéral.<sup>10</sup>

Afin de protéger l’environnement, la municipalité a donc adopté un règlement qui:

- limite, pour l'accès aux lacs, l'utilisation des débarcadères privés aux seuls propriétaires riverains;
- impose à toute personne qui n'est pas un propriétaire riverain, pour accéder aux lacs, d'utiliser les débarcadères municipaux;
- exige de toute personne de détenir un permis émis par la municipalité pour pouvoir utiliser ces débarcadères municipaux, ces permis étant délivrés aux seuls résidents de la municipalité;
- oblige le nettoyage de la coque des bateaux avant la mise à l'eau.

---

<sup>6</sup> DORS 2008-120, *Gazette du Canada Partie II*, vol. 142, no. 9, p. 807.

<sup>7</sup> *Saint-Denis-de-Brompton c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 240 (C.A.).

<sup>8</sup> *McLoed c. Saint-Sauveur (Ville de)*, EYB 2005-86466 (C.S.).

<sup>9</sup> *Québec (Procureure générale) c. LaRochelle*, REJB 2003-51811 (C.S.). Cette décision annulait un règlement de la Municipalité de Austin.

<sup>10</sup> *Chalets St-Adolphe inc. c. Municipalité de St-Adolphe-d’Howard*, J.E. 2009-529 (C.S.). Ce jugement a été porté en appel devant la Cour d’appel du Québec (13 juin 2009).

Au dire de la Cour, le règlement « n'entrave pas les éléments essentiels et vitaux de la compétence exclusive en matière de navigation »<sup>11</sup> puisque sa mise en œuvre « est achevée avant la mise à l'eau des embarcations »<sup>12</sup>. Le juge Jean-Yves Lalonde considère alors que l'objectif du règlement est de protéger les lacs et rivières visés par un contrôle serré de l'accès, la limitation du nombre d'utilisateurs et le nettoyage des coques et que, « [p]our le reste, le règlement attaqué n'a aucune incidence sur les normes de circulation ou de sécurité applicables sur les cours d'eau et lacs en litige. »<sup>13</sup>

Le juge précise que la nouvelle *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. C-47.1; ci-après « *L.C.M.* »), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, attribue une compétence très large en matière d'environnement et permet de faire des distinctions entre les résidants et les non-résidants.

En attendant la décision de la Cour d'appel à propos de ce dossier, il est quand même possible de réglementer l'usage des bateaux sur les plans d'eau du Québec en respectant la procédure fédérale prévue dans le *Guide des administrations locales sur les restrictions à la conduite des bateaux*, lequel est disponible sur le site de Transports Canada<sup>14</sup>.

Cette procédure, jugée par d'aucuns comme longue et fastidieuse, exige des administrations municipales de suivre un processus imposé par le gouvernement fédéral, lequel prévoit :

- une consultation publique en trois étapes :
  - Étape 1 : déterminer qui sont les intervenants ;
  - Étape 2 : informer les intervenants des préoccupations liées à la voie navigable ;
  - Étape 3 : consultation des intervenants ;
- un examen des solutions autres que réglementaires ;
- la présentation d'une demande de restriction applicable au plan d'eau visé ;
- un processus d'examen par lequel le Bureau de la sécurité nautique examine le dossier et s'assure que le processus suivi a satisfait aux exigences de la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation*<sup>15</sup>.

C'est au Bureau de la sécurité nautique (BSN) qu'incombe le mandat de déterminer le bien-fondé et la pertinence de la demande de restrictions qui lui est présentée par une administration locale et de déterminer si les preuves sont suffisantes pour présenter une demande concernant une restriction proposée à la conduite des bateaux. À ce sujet, le *Guide des administrations locales sur les restrictions à la conduite des bateaux* suggère aux demandeurs de restrictions « de communiquer avec le BSN régional pour obtenir des conseils sur les solutions de rechange autres que réglementaires ».

---

<sup>11</sup> *Id.*, par. 65.

<sup>12</sup> *Id.*, par. 72.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> À l'adresse suivante : [www.tc.gc.ca/securitemaritime/desn/bsn/ressources/publications/restriction/menu.htm#b4](http://www.tc.gc.ca/securitemaritime/desn/bsn/ressources/publications/restriction/menu.htm#b4).

<sup>15</sup> Laquelle directive peut être consultée à l'adresse suivante : [www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/directive/directive01-fra.asp#\\_Toc162752803](http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/directive/directive01-fra.asp#_Toc162752803).



Quant aux renseignements demandés, le BSN examinera les éléments suivants :

- Une description du plan d'eau, incluant les genres d'activité, les points d'accès, la population, les types de bâtiment et d'autres activités nautiques.
- Un tableau ou une carte indiquant clairement les limites du lieu proposé.
- Une description détaillée du ou des problèmes perçus, accompagnée d'une analyse de toutes les causes probables et de toutes les solutions possibles, faisant état du pour et du contre de chacune d'elles, etc.
- Un résumé du processus de consultation, incluant ce qui suit (s'il y a lieu) :
  - Une liste des principaux intervenants et de leurs positions, et un compte rendu de la façon dont on a communiqué avec eux, et des moyens utilisés à cet égard.
  - Des copies des avis imprimés, incluant la date de leur diffusion, l'endroit où ils sont parus et dans quelle publication.
  - Des copies des affiches ou des circulaires et une liste des endroits où les premières ont été affichées et où les secondes ont été distribuées.
  - Les dates et les stations utilisées pour les émissions radiophoniques ou télévisées.
  - Des copies des procès-verbaux des réunions.
  - Un résumé des courriels et des lettres – pour et contre.
  - Un résumé des appels téléphoniques – pour et contre.
  - Un résumé des solutions de rechange autres que réglementaires, incluant les raisons pour lesquelles il convient de poursuivre la réalisation du projet de restriction proposée, et la raison pour laquelle une restriction donnée a été choisie.
  - Une copie de l'analyse des coûts et avantages.
  - Une description des mécanismes de conformité et d'exécution qui seront mis en place, et une lettre de l'organisme d'exécution local confirmant que ce dernier appuie la restriction proposée et qu'il est en mesure de la faire respecter.

On comprendra, à la vue de cette liste, que plusieurs collectivités locales contestent l'approche et la main mise du gouvernement fédéral en matière de réglementation de la circulation des bateaux sur nos plans d'eau.

Le CQDE partage cette position et estime que par la procédure susmentionnée, le gouvernement fédéral se mêle de réglementer ce qui se passe dans l'arrière-cour des citoyens du Québec et au sein de nos hôtels de ville et mairies.

En fait, il est cependant intéressant de constater que la réglementation de l'utilisation des embarcations à moteurs sur les lacs et cours d'eau exige préalablement une certaine forme de *consensus* au sein d'une même communauté. À ce titre, le CQDE estime cependant que les municipalités constituent le *forum* tout désigné des échanges entre les partisans de la quiétude de nos lacs et cours d'eau et les amateurs de sensations fortes et sonores. Nous pensons qu'il en est bien ainsi : du choc des idées, doit jaillir la lumière! Mais cela ne regarde que les collectivités locales et le CQDE est d'avis que seules ces collectivités locales devraient avoir droit à l'autodétermination des règles de vie sur leurs lacs et plans d'eau, sans ce droit de regard suspicieux et paternaliste que le gouvernement fédéral exerce actuellement en la matière.

D'ailleurs, nous sommes d'avis que tout ce contentieux découle de la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *St-Denis-de-Brompton c. Filteau*<sup>16</sup> qui, soit dit avec égards, constitue une très mauvaise décision en la matière. Nous estimons en effet que cette décision comporte deux erreurs importantes :

- 1) la Cour a ainsi fait complètement fi du caractère de *commercialité* historiquement associé à l'exercice de la compétence du gouvernement fédéral en matière de navigation :

Dans l'affaire *Tellier c. Sa Majesté la Reine*, en 1967, la Cour supérieure avait déclaré :

« Considérant que la Cour suprême, confirmée par le Conseil privé, a, d'ailleurs, déjà restreint la juridiction fédérale sur la navigation aux rivières navigables, en décrétant que le Parlement fédéral a le droit de déclarer ce qui peut constituer une obstruction à la navigation;

Considérant que, *a contrario*, il ne semble pas que le Parlement fédéral puisse étendre son emprise législative sur des eaux non navigables, *non utilisables commercialement pour le profit, le transport, la spéculation et les affaires en général*;

Considérant [...] que le titre même de la Loi sur la marine marchande du Canada apporte une confirmation que les matières qui y sont traitées ne peuvent se rapporter qu'à l'idée d'une navigation pratiquée avec l'élément de commercialité;

Considérant que les critères ci-dessus doivent s'appliquer aux lacs comme aux rivières; »<sup>17</sup> [Nos italiques]

Bien que le lac Montjoie, dont il était question dans l'affaire *St-Denis-de-Brompton c. Filteau*, ait été considéré comme un lac navigable, la Cour d'appel a expressément rejeté l'argument selon lequel le pouvoir fédéral aurait été limité à la navigation commerciale.

Pourtant, dans un ouvrage de doctrine publié en 1976, Dominique Alhéricière expliquait en quoi consiste la compétence fédérale sur la navigation :

« La compétence fédérale énumérée à 91(10) ne laisse à l'État central que les aspects commerciaux de la navigation et la réglementation de la sécurité de navigation. C'est la conclusion qu'il faut tirer en tenant compte des éléments suivants : la navigation est liée à la navigabilité et cette dernière fut définie selon le critère d'exploitation commerciale; »<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Précitée, note 7.

<sup>17</sup> *Tellier c. Sa Majesté la Reine*, [1967] C.S. 209, 211.

<sup>18</sup> Dominique ALHÉRICIÈRE, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, Éditeur officiel du Québec, 1976, p. 69. Également, dans l'affaire *A.-G. Que v. Fraser*, (1906) 37 S.C.R. 577, à la page 597, le juge Girouard

Bref, il appert que la décision dans l'affaire *St-Denis-de-Brompton* aurait pu être différente si la Cour d'appel avait tenu compte de la dimension *commerciale* qui avait, jusqu'alors, influencé la portée de la compétence fédérale sur la navigation.

- 2) la Cour n'a pas tenu compte de la distinction qui existe entre la *navigation* et le droit de *circuler* sur l'eau, droit dont il est fait état à l'article 920 du *Code civil du Québec* :

« *Toute personne peut circuler sur les cours d'eau et les lacs, à la condition de pouvoir y accéder légalement, de ne pas porter atteinte aux droits des propriétaires riverains, de ne pas prendre pied sur les berges et de respecter les conditions d'utilisation de l'eau.* » [Nos italiques]

Que comprendre de cette disposition, adoptée par la législature provinciale, si seul le gouvernement fédéral est compétent en matière de navigation ?

### **Recommandation CQDE #1 :**

**Le CQDE estime qu'il y aurait lieu de « rapatrier » le pouvoir de contrôler la circulation des bateaux de plaisance sur les lacs et cours d'eau non navigables du Québec dans le giron des compétences du législateur provincial afin de redonner aux collectivités locales, notamment les municipalités, la liberté de déterminer pour elles-mêmes comment réglementer la circulation des bateaux sur les différents lacs et cours d'eau disséminés sur leur territoire.**

Le CQDE ne propose pas ici de procéder à une modification constitutionnelle, mais bien de négocier une entente fédérale-provinciale qui redonnerait un plus grand pouvoir au Québec en matière de contrôle de la circulation des bateaux de plaisance sur nos lacs et cours d'eau. Une telle entente pourrait même prévoir l'exercice d'une certaine compétence du gouvernement provincial sur les cours d'eau navigables et flottables. Ce ne serait ni plus ni moins qu'un exemple de fédéralisme décentralisé et asymétrique et l'application du principe de subsidiarité.

En ce sens, nous partageons l'avis du Tribunal, dans l'affaire *St-Adolphe-d'Howard* qui déclarait :

« [...] le règlement 535-2 n'a pas pour effet d'éviscérer le pouvoir du Parlement sur la navigation. Il faut plutôt y voir la complémentarité nécessaire aux interactions inévitables entre le fédéral, le provincial et le municipal pour apporter des solutions aux problèmes environnementaux.

Ici, le niveau de gouvernement le mieux placé pour prendre des décisions dans l'intérêt public, celui qui est le plus apte à le faire sur le plan de l'efficacité, parce que plus proche des citoyens touchés, c'est le gouvernement municipal, légalement autorisé à réglementer la protection des lacs de son territoire. »<sup>19</sup>

---

écrivait : « The test of navigability is its utility for commercial purposes »; voir aussi *Bell v. Corporation of Quebec*, (1879-80) 5 A.C. 84, p. 93.

<sup>19</sup> *Chalets St-Adolphe inc. c. Municipalité de St-Adolphe-d'Howard*, précité, note 10, par. 74 et 75.

Notre expérience sur le terrain auprès des municipalités nous suggère de surcroît que si ces dernières avaient le pouvoir de réglementer ce domaine, ce serait là un moyen d'apaiser plusieurs conflits locaux qui font rage autour de l'utilisation des lacs et cours d'eau au Québec.

## 2.2) Les compétences du gouvernement provincial en matière de protection de l'environnement

### 2.2.1) *Un rôle de fiduciaire de l'environnement*

Dans un jugement important<sup>20</sup>, la Cour suprême du Canada a eu l'occasion de confirmer que les différents paliers de gouvernement – que ce soit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, mais particulièrement, et c'est ce qui rend ce jugement si intéressant, les municipalités – assument un rôle de *fiduciaire de l'environnement* au profit des citoyens de toute la collectivité.

En application de ce principe, on pourrait donc s'attendre de nos autorités publiques qu'elles agissent afin de protéger l'environnement et qu'elles prennent les mesures nécessaires pour corriger les atteintes à la qualité de l'environnement.

Au Québec, la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, à son article 10, consacre le rôle de fiduciaire de l'environnement du ministre en ces termes :

« **10.** Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs *est chargé d'assurer*, dans une perspective de développement durable, la *protection de l'environnement*. » [Nos italiques]

### 2.2.2) *Le contrôle des ouvrages publics d'assainissement des eaux*

Sous le titre « Montréal a connu 1300 déversements d'eaux usées en 2006 », un article paru dans *La Presse* du 13 avril 2007 expliquait comment les ouvrages de surverse permettent le débordement d'eaux usées non traitées directement dans le fleuve Saint-Laurent et dans la rivière des Prairies autour de l'île de Montréal. La journaliste Ariane Lacoursière écrivait alors :

« Les égouts de Montréal se sont déversés directement dans le fleuve Saint-Laurent et dans la rivière des Prairies à plus de 1300 reprises en 2006, a appris La Presse. Chaque fois, une quantité indéterminée d'eaux usées remplies de coliformes fécaux et de bactéries s'est retrouvée dans les cours d'eau ceinturant la métropole.

Les déversements se sont effectués par les 154 ouvrages de surverse présents autour de l'île. Ces ouvrages sont utilisés pour éliminer les surplus d'eaux quand des pluies abondantes ou d'importantes fontes de neige risquent de faire déborder le réseau d'égout.

---

<sup>20</sup> *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*, [2004] 2 R.C.S. 74.

Si le nombre de fois que les ouvrages de surverse ont été utilisés a été sensiblement le même en 2004 et en 2005, les écologistes font toutefois une mise en garde.

La présence même des ouvrages de surverse les inquiète plus que jamais. »<sup>21</sup>

Selon les autorités gouvernementales, on a dénombré en 2006 un peu plus de 58 000 débordements, partout au Québec, dans les ouvrages de surverse, dont plus de 60 % se sont produits en temps de pluie.<sup>22</sup> On constatera que cela fait plus de 158 déversements par jour ou, encore, plus de 6 déversements par heure!

Si, selon certains analystes, il n'y pas lieu de s'inquiéter outre mesure de la survenance de ces débordements, il n'en demeure pas moins qu'au nom de la protection de l'environnement, il peut être approprié de tenter d'en diminuer la fréquence, de même que le volume d'eaux usées déversé à chaque fois.

Plus récemment, la Ville de Sainte-Agathe<sup>23</sup> a été condamnée au paiement de dommages-intérêts à un groupe de citoyens qui s'était plaint de la faible performance de son usine d'épuration des eaux. On reprochait entre autres les déficiences du « trop-plein Brissette » et le déversement d'eaux usées non traitées dans l'environnement.

Enfin, selon le Dr Richard Carignan le critère de qualité du MDDEP pour le phosphore (de 10 µg/L) ne protège pas adéquatement les lacs.<sup>24</sup>

Devant ces constats, le CQDE s'inquiète sérieusement de l'efficacité de nos normes collectives et de la suffisance de nos moyens de surveillance et de contrôle. Mais plus fondamentalement, le CQDE subodore que ces faits et statistiques signalent que nos installations collectives d'assainissement des eaux ne nous permettent pas véritablement de protéger la qualité de nos lacs et cours d'eau, notamment parce que nous refusons ou omettons collectivement d'investir les sommes nécessaires pour rehausser le niveau d'efficacité de ces installations.

Le CQDE est d'avis, qu'en agissant ainsi, nous refusons d'assumer le véritable coût de notre occupation du territoire et que nous reportons sur les épaules des générations futures le fardeau d'assurer une protection véritable de l'environnement, tout en supportant la facture de notre legs. Ce faisant, nous battons en brèche l'un des principes cardinaux de la *Loi sur le développement durable*, soit le principe de l'*équité intergénérationnelle*<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Ariane LACOURSIÈRE, « Montréal a connu 1300 déversement d'eaux usées en 2006 », *La Presse*, 13 avril 2007.

<sup>22</sup> Michel PRINCE, « La gestion des eaux sanitaires et des eaux pluviales », dans LAPALME, R., *op. cit.*, note 4, p. 125, à la page 130.

<sup>23</sup> *Drouin c. Sainte-Agathe-Des-Monts (Ville de)*, EYB 2009-154834 (C.S.).

<sup>24</sup> Richard CARIGNAN, « Protection et restauration : prendre en charge son lac (Science et croyances) », conférence présentée dans le cadre du Colloque « *J'ai le goût de l'eau!* » de la Corporation d'Aménagement de la Rivière l'Assomption (CARA), 14 octobre 2006.

<sup>25</sup> Le paragraphe b), de l'article 6 *Loi sur le développement durable* dispose : « *équité et solidarité sociales* »: les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales; ».

### 2.2.3) Délégation de responsabilités aux municipalités

Ceci dit, le législateur québécois a délégué aux municipalités la responsabilité d'appliquer et faire respecter deux pièces réglementaires essentielles pour la protection des lacs et des cours d'eau. Il s'agit du :

- *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées dans les résidences isolées* (R.Q., c. Q-2, r. 8); et de la
- *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (R.Q., c. Q-2, r. 17.3).

Nous expliquons, plus bas, le rôle des municipalités dans l'application de ces deux règlements.

Avant de poursuivre, il faut cependant mentionner que cette *délégation* n'équivaut pas à une *abdication* de ces responsabilités de la part du gouvernement provincial. En tout temps, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après le « ministre de l'Environnement ») conserve un *pouvoir de surveillance et de contrôle* sur les municipalités à qui ont été déléguées ces responsabilités. L'article 29 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après parfois appelée la « *L.Q.E.* ») rappelle ce pouvoir du ministre de l'Environnement en ces termes :

« **29.** Le ministre peut, après enquête, ordonner à une municipalité d'exercer les pouvoirs relatifs à la qualité de l'environnement que confère à cette municipalité la présente loi ou toute autre loi générale ou spéciale. »

C'est donc dire qu'en tout temps, lorsqu'il constate qu'une municipalité fait omission d'agir en matière de protection de l'environnement ou, notamment, néglige de faire appliquer le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées dans les résidences isolées* ou les normes minimales de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, le ministre de l'Environnement peut intervenir et demander à ce que la situation soit corrigée.

Encore plus, l'article 227.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1; ci-après « *L.A.U.* ») octroie même au ministre de l'Environnement un pouvoir particulier d'intervenir pour faire respecter les normes réglementaires de protections des rives, du littoral et des plaines inondables. Cet article dispose en effet :

« **227.1.** En outre, la Cour supérieure peut, sur requête du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, rendre les ordonnances visées à l'article 227 lorsque l'utilisation du sol ou une construction est incompatible avec une disposition d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction portant sur la protection des rives, du littoral ou des plaines inondables, ou encore lorsque l'utilisation du sol ou une construction est incompatible avec les dispositions d'un plan de réhabilitation d'un terrain approuvé en vertu de la section IV.2.1 du chapitre I de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2). »

Trop souvent, nous avons eu l'occasion de constater que le MDDEP refuse d'agir pour faire respecter les normes de protection des rives, du littoral ou des plaines inondables sous prétexte que la mise en œuvre de ces mesures relève de la compétence des municipalités. Les dispositions

susmentionnées font la démonstration, au contraire des prétentions du MDDEP, qu'il y a là matière à l'exercice d'une compétence partagée où le ministère peut prendre l'initiative quand les municipalités font défaut d'agir.

### **Recommandation CQDE #2 :**

**Aussi, le CQDE recommande que le MDDEP fasse pleinement usage des pouvoirs à sa disposition (art. 29 L.Q.E., art. 227.1 L.A.U., pouvoir inhérent de surveillance et de contrôle de l'autorité déléguante, fiduciaire de l'environnement) afin de favoriser une meilleure protection des rives, du littoral et des plaines inondables et qu'il cesse de prétendre que cela relève exclusivement de la compétence des municipalités pour justifier ses omissions d'agir.**

Nous le répétons : la protection des lacs et cours d'eau exige l'engagement et la participation de tous les acteurs, dans la pleine mesure de l'exercice de leurs pouvoirs et responsabilités.

### **3) Les pouvoirs des municipalités**

#### **3.1) Le rôle important des municipalités en matière d'environnement**

D'entrée de jeu, dans l'arrêt *Spraytech* de la Cour suprême du Canada, la juge L'Heureux-Dubé campe ainsi le jugement qu'elle s'appête à rendre au nom de la majorité :

« Le contexte de ce pourvoi nous invite à constater que notre avenir à tous, celui de chaque collectivité canadienne, dépend d'un environnement sain. Comme l'a affirmé le juge de la Cour supérieure : « Il y a vingt ans, on se préoccupait peu de l'effet des produits chimiques, tels les pesticides, sur la population. Aujourd'hui, nous sommes plus sensibles au genre d'environnement dans lequel nous désirons vivre et à la qualité de vie que nous voulons procurer à nos enfants ». Notre Cour a reconnu que « [n]ous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel... la protection de l'environnement est... devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne » [...]. »<sup>26</sup>

L'arrêt *Spraytech* est riche d'enseignements à deux égards au chapitre des préoccupations environnementales :

- il confirme et accentue le statut particulier conféré aux questions environnementales par la Cour suprême dans certaines de ses décisions antérieures;
- il introduit l'idée que les municipalités doivent pouvoir jouer un rôle particulier en matière environnementale<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> 114957 *Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, REJB 2001-24833, par. 1 et 3.

<sup>27</sup> Daniel BOUCHARD, « L'affaire *Spraytech* et le pouvoir des municipalités de réglementer les matières environnementales « nouvelles » », dans *Développement récents en droit de l'environnement (2002)*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2002, p.1, à la page 5.

Aussi, il faut souligner que les développements jurisprudentiels récents marquent de plus en plus ce rôle de « fiduciaire de l'environnement »<sup>28</sup> qui incombe aux administrations publiques, particulièrement les municipalités.

Le législateur québécois n'allait d'ailleurs pas rester muet devant ces développements jurisprudentiels et, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la *Loi sur les compétences municipales* (ci-après « *L.C.M.* ») entrain en vigueur. L'article 4 de cette loi octroie dorénavant aux municipalités du Québec une compétence spécifique et particulière en matière d'« environnement ».

Dans l'exercice de sa compétence en environnement, une municipalité peut adopter tout règlement (art. 19 *L.C.M.*), lequel règlement peut prévoir toute prohibition (art. 6 *L.C.M.*). Elle peut aussi adopter toute mesure non réglementaire (art. 4. *L.C.M.*).

Bref, l'entrée en vigueur de la *Loi sur les compétences municipales* est venue confirmer que l'*environnement* est dorénavant un *objet de compétence municipale valide*.

### 3.2) Le contrôle des installations septiques

#### 3.2.1) *Le Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées dans les résidences isolées*

Au Québec, le contrôle des installations septiques est assuré par le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées dans les résidences isolées* (ci-après le « *Règlement sur les installations septiques* » ou « Q-2, r. 8 »). Ce règlement est conçu pour permettre l'utilisation des terrains qui ne sont pas desservis par un réseau d'égout tout en assurant une bonne protection de l'environnement. C'est pourquoi le règlement prévoit plusieurs alternatives techniques selon la situation du terrain.

Mais il est possible qu'un sol ne puisse jamais recevoir un bâtiment parce qu'aucune installation adéquate n'y serait réalisable<sup>29</sup>. En pareil cas, les municipalités ne disposent pas du pouvoir d'autoriser des exceptions<sup>30</sup>.

La Cour d'appel dans l'affaire *Fontaine* est claire à ce sujet, seul le ministre de l'Environnement possède ce pouvoir et non les municipalités. Ainsi, le *Règlement* « édicte des normes objectives à respecter et, [...], il ne laisse à quiconque le soin d'examiner et valider une installation non conforme parce qu'elle ne constituerait pas une nuisance. »<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> C'est d'ailleurs la juge L'Heureux-Dubé qui la première, dans l'affaire *Spraytech* avait avancé l'idée que les municipalités jouent un rôle de fiduciaire de l'environnement. Ce concept fut par la suite repris et consacré par le juge Binnie dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*

<sup>29</sup> *Municipalité de St-Mathieu de Laprairie c. Gadoury*, J.E. 91-1415 (C.S.).

<sup>30</sup> *Fontaine c. Lapointe-Chartrand*, [1996] R.D.J. 228 (C.A.).

<sup>31</sup> *Id.*, 233.



### 3.2.2) L'obligation d'agir des municipalités

En règle générale, une municipalité n'est jamais tenue de faire respecter ses propres règlements. C'est là le principe de la *discretion municipale* en droit administratif : pour des raisons de saine administration des finances publiques, il est impossible de forcer une municipalité à poursuivre tous les contrevenants à l'un ou l'autre de ses règlements.

Parfois, cependant la loi fait exception à ce principe.

Ainsi, l'article 86 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* édicte :

« **86.** Sans restreindre les pouvoirs du ministre à cet égard, *il est du devoir des municipalités d'exécuter et de faire exécuter tout règlement du gouvernement adopté en vertu de la présente loi qui édicte que tel règlement ou certains articles de ce règlement sont appliqués par toutes les municipalités [...].* » [Nos italiques]

C'est justement le cas du *Règlement sur les installations septiques*. En effet, l'article 88 du règlement édicte :

« Il est du devoir de toute municipalité [...] d'exécuter le présent règlement et de statuer sur les demandes de permis soumises en vertu de l'article 4. »

Les municipalités n'ont donc pas le choix à propos de ce règlement : elles sont tenues de l'appliquer et de le faire respecter. Par conséquent, si une municipalité fait défaut d'agir, un citoyen peut l'y forcer, par voie de *mandamus*<sup>32</sup>.

Dans l'affaire *Hudon-Desjardins c. P.G.Q.*<sup>33</sup>, la Cour supérieure a d'ailleurs confirmé que la municipalité concernée doit obliger les résidents à équiper leurs propriétés des installations septiques requises pour que cesse la pollution de l'environnement.

De plus, la Cour a ajouté qu'il n'y a pas de droit acquis à une installation septique qui pollue l'environnement, même si elle a été installée avant l'entrée en vigueur du *Règlement sur les installations septiques*.

De même, il fut décidé par la Cour supérieure dans l'affaire *Municipalité de Brigham c. Bernard*<sup>34</sup>, que si un chalet existant est démoli volontairement et qu'une nouvelle résidence est reconstruite, les installations septiques devront être conformes à la réglementation en vigueur au moment de la reconstruction, c'est-à-dire le *Règlement sur les installations septiques* dans sa version actuelle.

Enfin, il appert de la jurisprudence pertinente qu'une municipalité qui ne fait pas respecter le *Règlement sur les installations septiques* pourrait voir sa *responsabilité civile* engagée si un tiers

---

<sup>32</sup> Un *mandamus* est un recours extraordinaire en droit civil par lequel un citoyen peut demander à la Cour supérieure d'ordonner à une municipalité de faire quelque chose qu'elle est obligée de faire en application de la loi.

<sup>33</sup> [1989] R.D.I. 806 (C.S.).

<sup>34</sup> REJB 1999-13399 (C.S.).

subit un dommage.<sup>35</sup> Autrement dit, une municipalité pourrait être tenue de dédommager un citoyen du préjudice subi en raison du fait que la municipalité n'aurait pas pris les moyens adéquats pour faire corriger la situation de non-conformité des installations septiques voisines.

### 3.2.3) La municipalisation du service de vidange des installations septiques

Afin de s'assurer d'un certain contrôle sur la vidange des installations septiques sur leur territoire et de façon à pouvoir plus facilement en examiner la conformité, plusieurs municipalités au Québec ont récemment entrepris de *municipaliser* la vidange des installations septiques. La *Loi sur les compétences municipales* offre maintenant tous les pouvoirs nécessaires à la mise en place de règlement de cette nature.

Plusieurs formules peuvent alors être utilisées : soit que la municipalité fasse faire la vidange des installations septiques par les services publics municipaux, soit qu'elle confie cette tâche à un entrepreneur spécialisé en ce domaine, généralement après un processus d'appel d'offres et l'octroi d'un contrat municipal au plus bas soumissionnaire.

Ainsi, par exemple :

- la MRC de la Jacques-Cartier propose à ses municipalités-membres un *programme municipalisé de vidange des fosses septiques* ainsi que d'un guide d'implantation du programme;
- la Municipalité de Stoneham a adopté une *politique d'intervention concernant la mise aux normes des installations septiques déficientes*;
- la Ville de Mont-Tremblant dispose maintenant d'un *Règlement sur le contrôle et la fréquence de vidange des fosses septiques* par lequel la ville a pris en charge la vidange des installations septiques sur son territoire;
- la Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez se propose d'adopter un *règlement sur la vidange municipale des installations septiques* par lequel elle laissera la possibilité à ses citoyens de faire procéder eux-mêmes à la vidange de leurs installations septiques par un entrepreneur privé jusqu'à une date butoir au-delà de laquelle la municipalité fera vidanger toutes les installations septiques qui auraient dû être vidangées cette année-là, mais qui ne l'avait pas été à la date butoir.

---

<sup>35</sup> Voir *Larose c. Municipalité de Brigham* (10 mai 1991), Bedford 455-05-000053-913 (C.S.) j. Savoie; *Lacroix c. Municipalité de Saint-Eugène-de-Guigues* (12 décembre 1990), Témiscamingue 610-32-000053-909 (C.S.), j. Bélanger.

### 3.2.4) Le contrôle des entrepreneurs exerçant leurs activités sur le territoire de la municipalité

Enfin, d'autres municipalités désirent connaître l'identité et contrôler les allées et venues des entrepreneurs qui exercent des activités susceptibles d'avoir une incidence environnementale sur leur territoire. On peut penser ici, par exemple, aux entrepreneurs qui procèdent à la vidange des installations septiques ou à ceux qui font des aménagements paysagers ou qui font de l'entretien paysager des parterres.

Dans le cas de la vidange d'installations septiques, certaines municipalités exigent dorénavant que les entrepreneurs désirant œuvrer sur leur territoire se munissent d'un permis délivré par la municipalité. Au moment de la demande de *permis de vidange d'installations septiques*, on exigera de l'entrepreneur qu'il fournisse certaines informations permettant de s'assurer du sérieux de son entreprise et de la qualité de son travail. Voici, par exemple, quelques-unes des informations qui peuvent être demandées :

- une carte d'affaires indiquant le nom de l'entrepreneur;
- les nom et prénom des personnes susceptibles d'effectuer des vidanges sur le territoire de la municipalité;
- le type d'équipement et le nombre de camions utilisés;
- une copie de la plus récente version du formulaire de mise à jour des renseignements fournis lors de l'inscription au Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds;
- le cas échéant, le nombre et la description de toute infraction en matière environnementale à laquelle l'entrepreneur a été condamné dans les deux (2) années précédentes;
- dans le cas d'une personne morale :
  - i. les nom et prénom du principal administrateur;
  - ii. les nom et prénom du principal actionnaire;
  - iii. la dernière déclaration annuelle produite au registraire des entreprises du Québec.

En plus de ces informations, il est également possible de demander à tout entrepreneur détenant un *permis d'installations septiques* de fournir une *planification hebdomadaire* des vidanges prévues pour la semaine. De même, un entrepreneur peut être requis de remettre aux bureaux de la municipalité la preuve que les boues de fosses septiques vidangées sur le territoire de la municipalité ont fait l'objet d'une disposition dans un site autorisé conformément à la loi, de même que toute autre information (comme le volume total de boues vidangées ou le volume par fosse septique) que la municipalité peut juger utile d'obtenir.

Pour ce qui est des entrepreneurs en aménagements paysagers ou d'entretien des parterres, on pourrait exiger qu'ils fournissent, entre autres informations utiles, le nom et l'adresse de leurs clients, la liste des produits fertilisants utilisés, les plans d'aménagement paysager notamment, dans ce dernier cas, pour s'assurer du respect des bandes riveraines.

Encore une fois, nous pensons que la *Loi sur les compétences municipales* permet dorénavant aux municipalités du Québec d'adopter de telles mesures de contrôle et de surveillance sur leur territoire.

D'ailleurs, nous constatons que l'introduction à la *L.C.M.* de l'article 25.1, au mois d'octobre 2007, a accru le pouvoir d'agir des municipalités à l'encontre des installations septiques non conformes.

C'est ce dont nous faisons la démonstration dans la prochaine section.

*3.2.5) Le pouvoir d'agir accru des municipalités, en matière d'installations septiques, en vertu de l'article 25.1 L.C.M.*

***La mise en œuvre du Règlement sur les installations septiques en matière civile***

Selon le *Guide technique* concernant le traitement des eaux usées des résidences isolées préparé par le Service des eaux municipales de la Direction des politiques de l'eau du ministère de Développement durable, de l'Environnement et des Parcs :

« La *Loi sur les compétences municipales* (LCM) permet à une municipalité d'adopter des règlements en matière de salubrité et de nuisances. Cette loi permet ainsi aux municipalités de se donner des pouvoirs, entre autres, en matière de visite et d'enquête pour rechercher les nuisances et les causes d'insalubrité. »<sup>36</sup>

Les auteurs du *Guide* ajoutent :

« Les municipalités disposent également d'autres recours, telles l'injonction ou des conclusions mandatoires, pour s'assurer du respect du Règlement Q-2, r. 8 sur leur territoire et forcer un contrevenant à exécuter des travaux permettant de remédier à une situation de nuisance ou d'insalubrité. »<sup>37</sup>

Pour leur part, M<sup>es</sup> Daigneault et Paquet précisent :

« L'application du Règlement relève des municipalités en vertu des articles 86 *L.q.e.* et 88 du Règlement et celles-ci sont tenues de la faire appliquer. *L'injonction pourra être dirigée contre l'utilisateur d'installations septiques non conformes.* »<sup>38</sup> [Nos italiques]

Bref, il se dégage de ce qui précède que les municipalités locales disposent d'un arsenal diversifié en matière civile leur permettant de forcer leurs citoyens récalcitrants à respecter les normes du Q-2, r. 8 lorsque leurs installations septiques ne sont pas conformes.

---

<sup>36</sup> Service des eaux municipales de la Direction des politiques de l'eau, *Guide technique – Traitement des eaux usées des résidences isolées*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, janvier 2007, p. A.12.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *L'environnement au Québec*, Éditions CCH, version électronique ([www.cchenligne.ca](http://www.cchenligne.ca)), par. 15 860.

Ceci nous amène à discuter de la distinction créée par le Q-2, r. 8 entre les résidences isolées construites *avant* et *après* son entrée en vigueur et de la notion de *conformité* des installations septiques.

### ***L'application du Règlement sur les installations septiques varie selon la date de construction de la résidence isolée***

Il appert en effet que les résidences isolées qui ont été construites avant l'entrée en vigueur du *Règlement*<sup>39</sup> n'y sont pas assujetties tant et aussi longtemps que les eaux usées de ces résidences *existantes* ne constituent pas une source de nuisance ou de contamination de l'eau.

C'est en effet l'interprétation que l'on doit dégager de l'article 2 du Q-2, r. 8 qui dispose :

« **2. Application:** Le présent règlement s'applique au traitement et à l'évacuation des eaux usées, des eaux ménagères et des eaux de cabinet d'aisances de toute *nouvelle* résidence isolée ainsi que dans les cas visés au deuxième alinéa de l'article 4.

Il s'applique également aux eaux usées, aux eaux ménagères et aux eaux de cabinet d'aisances provenant d'une résidence isolée *existante* *sauf dans le cas où ces eaux ne constituent pas une source de nuisances, une source de contamination des eaux de puits ou de sources servant à l'alimentation ou une source de contamination des eaux superficielles.* » [Nos italiques]

Ainsi, nous comprenons que toute résidence construite après l'entrée en vigueur du *Règlement* en 1981 est considérée être une *nouvelle* résidence au sens du règlement et doit impérativement être munie d'installations septiques conformes aux normes du Q-2, r. 8 *sans qu'il soit nécessaire de faire la démonstration d'une quelconque source de nuisance ou de contamination de l'eau.* L'assujettissement de ces *nouvelles* résidences isolées aux normes du Q-2, r. 8 est en effet automatique.

Ainsi, une telle *nouvelle* résidence isolée ne pourrait être simplement munie d'un puisard, le Q-2, r. 8 n'autorisant pas ce type d'équipement. *A fortiori*, une telle résidence ne pourrait être exempte d'installations septiques.

Quant aux tranchées ou puits absorbants, ils devront nécessairement répondre aux exigences du règlement sinon ils seront considérés comme étant non conformes.

Par conséquent, pour toutes les résidences isolées construites *après* 1981 sur son territoire, une municipalité serait en mesure d'exiger, sans autre démonstration que la non-conformité aux normes du *Règlement*, la mise à la conformité des installations septiques qu'elle sait ne pas être conformes selon les informations colligées dans ses dossiers. La preuve de l'année de construction peut normalement être faite au moyen des permis de construction que la municipalité devrait avoir délivrés et archivés.

---

<sup>39</sup> Le règlement a été adopté le 9 juillet 1981.

Ajoutons que la même règle s'applique pour toute résidence isolée à laquelle a été ajoutée une chambre à coucher supplémentaire depuis 1981, même si la résidence avait été à l'origine construite avant 1981. De même en va-t-il de tous les cas où, depuis 1981, il fut procédé à la construction, à la rénovation, à la modification, à la reconstruction, au déplacement ou à l'agrandissement d'une installation d'évacuation, de réception ou de traitement des eaux usées (art. 4 du Q-2, r. 8).

La situation se complique cependant pour les résidences isolées construites avant 1981 qui, comme le laisse entendre la Cour d'appel du Québec « peuvent conserver leur système d'évacuation des eaux usées tant que leur exploitation reste inchangée à moins qu'elle ne contamine une source d'eau potable ou ne constitue une nuisance »<sup>40</sup>. Ceci faisait d'ailleurs dire à la Cour du Québec, dans l'affaire *Autotte c. St-Gelais*, qu'il existe « une espèce de code officieux de tolérance » puisque les municipalités « n'interviennent pas s'il n'y a pas de problèmes, c'est-à-dire pas de plaintes, pas d'odeurs et pas de demandes particulières de rénovation »<sup>41</sup>.

Cela dit, dans le cadre d'une « campagne » de mise à la conformité des installations septiques sur son territoire, une municipalité est-elle nécessairement limitée pour agir à l'égard des seules résidences isolées construites après 1981? Les dispositions du Q-2, r. 8 interdisent-elles toute intervention sur les résidences isolées construites avant cette date lorsqu'il n'y a aucun indice de problème, « c'est-à-dire pas de plaintes, pas d'odeurs et pas de demandes particulières de rénovation »<sup>42</sup>, même si la municipalité dispose d'informations selon lesquelles telle résidence ne dispose pas d'installations septiques conformes aux normes du Q-2, r. 8?

Si tel était l'état du droit et de la jurisprudence jusqu'à tout récemment, nous estimons que la récente entrée en vigueur de l'article 25.1 de la *Loi sur les compétences municipales* offre une plus grande marge de manœuvre aux municipalités.

Nous nous expliquons ci-après.

### ***L'incidence du nouvel article 25.1 L.C.M.***

S'il est vrai, donc, que la doctrine et la jurisprudence ont depuis toujours généralement reconnu que les résidences isolées construites avant 1981 n'étaient pas assujetties aux normes du Q-2, r. 8 tant qu'il n'y a pas de contamination de l'eau ou source de nuisance, il est pour le moins singulier de constater que les plus vieilles résidences, donc celles plus susceptibles de présenter des installations déficientes, sont épargnées par la réglementation en vigueur.

On conviendra qu'il n'est pas toujours aisé de faire la preuve d'une contamination de l'eau ou d'une source de nuisance, même lorsque les autorités municipales entretiennent des doutes sérieux quant à la qualité de certaines installations septiques<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> *Fontaine c. Lapointe-Chartrand*, précitée, note 30, 233.

<sup>41</sup> *Autotte c. St-Gelais*, (26 janvier 2005), Longueuil 505-22-009816-036 (C.Q.), j. Sirois, par. 53.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> On consultera notamment l'affaire *Municipalité de St-Pierre Île d'Orléans c. Godbout*, (9 octobre 2003) Québec 200-10-001391-023 (C.A.), jj. Otis, Rochette et Morissette, pour une illustration éloquentes de ces difficultés alors

C'est pourquoi nous estimons qu'il serait plutôt incongru de permettre aux municipalités d'agir à l'encontre des résidences isolées construites après 1981 sur une simple démonstration de la non-conformité des installations septiques aux normes du Q-2, r. 8, tout en les laissant pratiquement sans pouvoir à l'encontre des résidences isolées construites avant cette date.

Dans ce contexte, nous estimons que l'entrée en vigueur du nouvel article 25.1 de la *Loi sur les compétences municipales* offre maintenant un pouvoir d'intervention accru aux municipalités, même à l'égard des résidences construites avant l'entrée en vigueur du Q-2, r. 8.

Rappelons en effet que le 1<sup>er</sup> janvier 2006 entrainait en vigueur la *Loi sur les compétences municipales*. Cette loi devait marquer un changement majeur de philosophie quant aux pouvoirs réglementaires des municipalités qui dorénavant auraient « des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population » (art. 2 *L.C.M.*). Aussi, les pouvoirs habilitants des municipalités devaient maintenant être interprétés de façon large et libérale, laissant plus de latitude aux conseils municipaux pour adopter des mesures réglementaires adaptées aux impératifs locaux. Le législateur s'engageait ainsi dans la direction tracée par la Cour suprême du Canada dans plusieurs décisions récentes où le plus haut tribunal du pays a favorisé l'autonomie des conseils municipaux (voir notamment les affaires *Greenbaum*<sup>44</sup>, *Hydro-Québec*<sup>45</sup>, *Spraytech*<sup>46</sup> et *Frelighsburg (Mont-Pinacle)*<sup>47</sup>).

Dorénavant, la *Loi sur les compétences municipales* octroie donc aux municipalités une compétence spécifique en matière d'« environnement » (art. 4 *L.C.M.*). Dans l'exercice de cette compétence, une municipalité peut adopter tout règlement (art. 19 *L.C.M.*) et prévoir toute prohibition (art. 6 *L.C.M.*). Une municipalité peut également, dans l'exercice de ses compétences, « adopter toute mesure non réglementaire » (art. 4, al. 2 *L.C.M.*).

Pour ajouter à ces pouvoirs déjà étendus, la Loi ajoute à son article 95 que :

« **95.** Toute municipalité locale peut installer sur un immeuble tout équipement ou appareil ou y faire tous travaux nécessaires à l'exercice de ses compétences.

Pour l'application du premier alinéa, les employés de la municipalité ou les personnes qu'elle autorise peuvent entrer dans ou circuler sur tout immeuble à toute heure raisonnable.

L'exercice des pouvoirs attribués par le présent article est toutefois subordonné à la remise en état des lieux et à la réparation du préjudice subi par le propriétaire ou le responsable des lieux, le cas échéant. En outre, la municipalité est tenue, à moins d'une urgence, de donner au propriétaire ou à tout autre responsable de l'immeuble un préavis d'au moins 48 heures de son intention d'entrer dans ou de circuler sur l'immeuble pour les fins mentionnées au premier alinéa. »

---

que les propriétaires avaient fait vidanger leurs fosse septique « quelques heures avant une inspection annoncée » (par. 14) rendant ainsi la tâche des inspecteurs impossible.

<sup>44</sup> *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674.

<sup>45</sup> *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

<sup>46</sup> *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, précitée, note 26.

<sup>47</sup> *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304.

Forts de ces toutes nouvelles dispositions et en nous en remettant à la nouvelle philosophie de la Loi, nous avons d'ailleurs eu l'occasion de faire valoir auprès de certaines municipalités que dans le contexte de la lutte contre les algues bleues, notamment, nous estimions qu'une municipalité pouvait adopter un règlement en matière d'environnement portant sur le contrôle de la conformité et l'entretien des installations septiques se trouvant sur des propriétés privées sur son territoire.

Quelqu'un aurait-il pu entretenir un doute sur la capacité des municipalités d'agir ainsi que le législateur eu vite fait de le dissiper par l'insertion d'un nouvel article. Ainsi, le 25 octobre 2007, l'article 25.1 suivant était ajouté à la *Loi sur les compétences municipales* :

« **25.1.** Toute municipalité locale peut, aux frais du propriétaire de l'immeuble, entretenir tout système privé de traitement des eaux usées. »<sup>48</sup>

Compte tenu des pouvoirs déjà prévus aux articles 19 (environnement), mais aussi ceux des articles 55 (salubrité) et 59 (nuisances), en plus de l'article 95, avons-nous vraiment besoin de la précision apportée par l'article 25.1?

Il semble bien que oui puisque le législateur récidivait deux mois plus tard en modifiant à nouveau le nouvel article 25.1 qui se lit depuis comme suit :

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

Pour l'application du premier alinéa, les deuxième et troisième alinéas de l'article 95 s'appliquent compte tenu des adaptations nécessaires. »<sup>49</sup> [Nos italiques]

On voit donc, à la lecture de ce qui précède, que les municipalités du Québec disposent indéniablement du pouvoir d'installer et d'entretenir tout système de traitement des eaux usées d'une résidence isolée se trouvant sur leur territoire, mais aussi du pouvoir *de rendre ces installations conformes* aux normes du Q-2, r. 8.

Ce faisant, le gouvernement du Québec répondait à ses engagements 2.2 et 2.4 aux termes du « Plan d'intervention sur les algues bleu-vert 2007-2017 »<sup>50</sup> adopté dans la foulée du *Rendez-vous stratégique sur les algues bleu-vert*, lequel s'est tenu à Sainte-Adèle, le 25 septembre 2007.

L'adoption de l'article 25.1 *L.C.M.* par le législateur québécois s'inscrit donc clairement dans un effort concerté d'amélioration de la qualité des installations septiques sur le bord des lacs et cours d'eau québécois. Une municipalité doit-elle, dans ce contexte, attendre d'obtenir une preuve

---

<sup>48</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2007, c. 10, art. 7.

<sup>49</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q., c. 33, art.1. Cette disposition est entrée en vigueur le 13 décembre 2007.

<sup>50</sup> Voir [www.mddep.gouv.qc.ca/eau/algues-bv/plan\\_intervention\\_2007-2017.pdf](http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/algues-bv/plan_intervention_2007-2017.pdf) (consulté le 24 juillet 2008).



irréfutable qu'il y a contamination de l'eau ou nuisance pour intervenir sur une résidence isolée où, par exemple, il est acquis qu'elle est desservie par un puisard? Nous ne le croyons pas.

En effet, en adoptant l'article 25.1 *L.C.M.*, entré en vigueur le 13 décembre 2007, le législateur est censé connaître l'état du droit, notamment quant à la limitation du Q-2, r. 8 à l'égard des résidences isolées construites avant 1981. Or, si les municipalités disposaient déjà de tous les pouvoirs utiles pour intervenir dès qu'apparaît une contamination de l'eau ou une nuisance, pourquoi ajouter un nouveau pouvoir, si ce n'est que pour permettre aux municipalités d'agir encore plus efficacement?

Il est un principe d'interprétation des lois selon lequel « le législateur ne parle pas pour rien dire ». Aussi, il faut donner une portée utile au nouvel article 25.1 *L.C.M.* qui ne peut souffrir des mêmes limitations que celles qui existaient déjà en vertu du Q-2, r. 8.

Ajoutons de plus à notre réflexion l'article 57 de la *Loi d'interprétation* (L.R.Q., c. I-16) selon lequel « [l]'autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin ». Ainsi, ce principe veut « qu'une disposition qui confère un pouvoir est censée conférer également à titre accessoire l'autorité de faire les choses nécessaires à l'exercice du pouvoir conféré »<sup>51</sup>.

Nous citerons ici un extrait du résumé de l'affaire *Ville de Sept-Îles c. Comité des citoyens du district de la Rive inc.*<sup>52</sup> qui nous semble particulièrement pertinent en l'espèce :

« Plusieurs dispositions législatives autorisent la Ville à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les règlements municipaux et les lois environnementales sont respectés. Il ne fait donc aucun doute que la Ville a une apparence de droit à l'exécution de travaux de qualification et de caractérisation des installations sanitaires sur les propriétés des citoyens défendeurs.

La Cour suprême a déjà jugé qu'un tort irréparable est causé à l'intérêt public lorsqu'on empêche un organisme public d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi. Ce principe trouve application en l'espèce.

La Ville ne peut s'assurer de la conformité des installations septiques des défendeurs sans procéder à des travaux substantiels, qui nécessitent parfois l'utilisation d'une excavatrice. Cependant, la preuve révèle que ces travaux sont effectués rapidement et que la Ville remet ensuite les terrains en état. Si les citoyens subissent un préjudice du fait de ces travaux, il leur est possible de réclamer une indemnité à la Ville. Par contre, dans le cas où des installations seraient non conformes, le fait de ne pas exécuter les travaux pourrait causer des dommages graves à la nappe phréatique. »

Bref, voilà pourquoi nous sommes d'avis que l'article 25.1 *L.C.M.* offre maintenant aux municipalités un nouveau pouvoir d'agir pour exiger la mise à la conformité des installations septiques des résidences isolées sur son territoire, et ce, croyons-nous, sans égard à l'année de construction desdites résidences. À défaut pour le citoyen de se conformer à la demande d'une

---

<sup>51</sup> Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Thémis, p. 104.

<sup>52</sup> REJB 2004-68394 (C.S.) (résumé).

municipalité, celle-ci peut agir *proprio motu* et remplacer les installations septiques déficientes, aux frais du propriétaire, sur simple résolution du conseil municipal<sup>53</sup>.

La Cour supérieure a récemment eu l'occasion de se pencher, vraisemblablement pour une première fois, sur la portée de l'article 25.1 *L.C.M.*<sup>54</sup> Nous constatons que cette décision va dans le sens où nous le proposons ci-haut.

Ainsi, au sujet de la conformité des installations septiques au Q.2, r. 8, le Tribunal confirme : une installation septique est conforme aux normes techniques du *Règlement*... ou elle ne l'est pas. En cas de non-conformité, il n'y a pas lieu à dérogation ou autre exception. Voici ce qu'écrit le Tribunal :

« 152 La Ville doit veiller à l'application du Règlement. Elle ne possède aucun pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les normes qui y sont édictées. Seule une autorisation du Ministre donnée en vertu de l'article 32 de la Loi permet de déroger aux normes réglementaires.

153 De même, *si la preuve démontre que les Installations ne rencontrent pas les normes du Règlement, le Tribunal doit constater ce défaut.*

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

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

156 *Toutefois, le législateur a fixé des normes objectives afin d'éviter de tels débats.* »<sup>55</sup> [Nos italiques]

Quant à la portée de l'article 25.1 *L.C.M.* :

« 165 Avec égards, le Tribunal estime que l'article 25.1 s'applique aux demandes en injonction. Il ne s'agit pas d'une application rétroactive de la loi.

166 En effet, la non-conformité des installations septiques est continue dans le temps. Cela signifie qu'après le 1<sup>er</sup> janvier 2006, une installation septique qui ne rencontre pas les normes prescrites au Règlement est assujettie, immédiatement, à l'article 25.1 de la Loi.

[...]

---

<sup>53</sup> Évidemment, nous ne saurions trop recommander aux municipalités de bien documenter un dossier, avec rapports d'inspections et rapports de professionnels compétents, avant de procéder au remplacement d'installations septiques sur le terrain d'un citoyen en application des pouvoirs prévus aux articles 25.1, 95 et 96 *L.C.M.* Il s'agit en effet de préparer le contrecoup d'une poursuite en justice par le propriétaire concerné après les faits.

<sup>54</sup> *Beaudin c. Sept-Îles (Ville de)*, EYB 2008-148351 (C.S.).

<sup>55</sup> *Id.*, par. 152 à 156.

169 L'application du Règlement doit être faite pour chaque propriété, et le défaut de se conformer aux normes entraîne les mêmes sanctions, selon ce qu'énonce l'article 25.1.

170 *L'intention du législateur ne fait aucun doute : attribuer aux municipalités des pouvoirs concrets afin de leur permettre de s'acquitter des responsabilités dévolues en vertu du Règlement.* »<sup>56</sup> [Nos italiques]

Ceci confirme nos prétentions à propos des nouveaux pouvoirs conférés par l'article 25.1 de la *Loi sur les compétences municipales* aux municipalités.

### 3.3) La protection des bandes riveraines

#### 3.3.1) *L'inclusion des normes minimales de la Politique au règlement de zonage local*

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, le législateur provincial a adopté la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (ci-après la « *Politique* »)<sup>57</sup>, laquelle énonce les règles *minimales* de protection de ces différents éléments. Quant à la bande riveraine, la *Politique* énonce qu'elle est d'une profondeur de 10 à 15 mètres selon la déclivité de la pente. Pour une pente de plus de 30%, la bande riveraine aura une profondeur de 15 mètres. En deçà de 30%, la bande riveraine aura une profondeur de 10 mètres.

Il faut savoir que la littérature scientifique recommande une bande riveraine d'un minimum de 30 mètres en tout temps. Les normes actuelles sont le fruit d'une négociation, avant la promulgation de la *Politique*, entre les promoteurs du développement du territoire et les tenants d'une protection accrue des lacs et des cours d'eau. C'est pourquoi il apparaît primordial de respecter rigoureusement les normes actuelles de la *Politique* qui, rappelons-le, sont des normes *minimales*.

Une *Politique*, cependant, ne constitue pas en soi un règlement qui peut être opposé aux citoyens. À ce sujet, M<sup>e</sup> Jean Piette explique :

« À l'opposé, la Politique de protection des rives n'a pas d'effet juridique direct sur les justiciables. C'est un instrument de nature procédurale, normative et même pédagogique, qui trouvera effet par un mécanisme complexe de mise en œuvre. En effet, ce mécanisme requiert l'intervention des instances régionales et municipales. La rédaction même de cet instrument a d'ailleurs peu à voir avec la rédaction législative. Ce n'est qu'au terme de ce mécanisme de mise en œuvre qu'on sera en présence d'un acte normatif qui est de la nature et qui produit les effets d'un règlement. D'ailleurs, l'article 6.1 de la Politique de protection des rives nous éclaire sur la mise en œuvre de celle-ci puisqu'il identifie nommément les municipalités régionales de comté (« M.R.C. »), les communautés métropolitaines et les municipalités comme étant les instances chargées de mettre en application les

---

<sup>56</sup> *Id.*, par. 165 à 170.

<sup>57</sup> En fait, il y a eu 4 versions de la *Politique* : en 1987, 1991, 1996 et 2005. Pour les fins de notre propos, nous nous intéresserons plus particulièrement aux versions de 1996 et 2005.

dispositions pertinentes de la Politique de protection des rives dans les schémas d'aménagement, les plans d'urbanisme et les règlements municipaux de zonage, de construction et de lotissement. Ultimement, ce sont ces règlements qui lient juridiquement les administrés et qui les assujettissent à des sanctions pénales et à divers recours tels que ceux prévus aux articles 227 et 227.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (la « L.A.U. »). »<sup>58</sup>

Sur le même sujet, M<sup>e</sup> Odette Nadon, explique les conséquences du choix du législateur de procéder par l'adoption d'une politique plutôt que par un règlement provincial :

« Nous soulignons que la Politique est un instrument de planification de la même nature qu'un schéma d'aménagement adopté en vertu de la *L.A.U.* Elle n'est ni une loi ni un règlement adopté par le gouvernement provincial. En ce sens, elle n'est pas directement opposable aux contribuables. Elle sert essentiellement aux MRC et aux municipalités locales dans l'élaboration et l'adoption de plans d'urbanisme et de règlements de zonage. Une fois élaborés, les règlements d'urbanisme locaux (zonage, construction et lotissement) qui contiennent des dispositions applicables aux rives, au littoral et aux plaines inondables, peuvent être évalués par le ministre de l'Environnement. Ce dernier en vérifie la conformité avec la Politique selon les articles 165.2 à 165.4 de la *L.A.U.* »<sup>59</sup>

La *Politique*, en fait, est un énoncé de la volonté du ministre en matière de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Afin d'acquérir une force contraignante, les normes de la *Politique* doivent être intégrées dans les règlements de zonage des municipalités. Ce n'est qu'alors qu'elles acquièrent une force obligatoire et qu'elles doivent être respectées par les citoyens. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que le ministre de l'Environnement peut, s'il est d'avis que le règlement de zonage d'une municipalité n'intègre pas adéquatement les normes de la *Politique*, demander à cette municipalité de modifier son règlement afin de se conformer à ces normes (art. 165.2 *L.A.U.*).

Cela dit, la *Politique* traduit indéniablement la volonté du législateur de protéger adéquatement les rives, le littoral et les plaines inondables *via* l'aménagement du territoire. Selon M<sup>e</sup> Piette :

« [...] la conjugaison de l'article 2.1 L.Q.E. et des articles 5, 33, 53.13, 102, 113 alinéa 2(16), 115 alinéa 2(4) et 165.2 à 165.4 L.A.U. traduisent clairement l'intention du législateur voulant que les rives, le littoral et les plaines d'inondation soient adéquatement protégés. À cette fin, un régime normatif établi par l'entremise de la démarche d'aménagement et de planification du territoire relevant des pouvoirs régionaux et locaux. Ce régime normatif est prévu dans la Politique de protection des rives. Les M.R.C. doivent l'intégrer dans le schéma d'aménagement et dans son document complémentaire, qui lient les municipalités locales. Celles-ci doivent alors adopter des règlements d'urbanisme et des règlements de construction et de zonage

---

<sup>58</sup> Jean PIETTE, « L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement », dans *Développements récents en droit de l'environnement 2007*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2007, p. 475, à la page 484.

<sup>59</sup> Odette NADON, « La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables : un terrain aride », *CCH Municipal et droit public*, février 2006, p. 3, à la page 4.

qui soient conformes au schéma d'aménagement à son document complémentaire. »<sup>60</sup>

Le CQDE appuie cette façon de faire, notamment dans la mesure où cela respecte le principe de subsidiarité. Nous sommes en effet d'avis que les municipalités québécoises, soient-elles régionales ou locales, sont les plus aptes à faire appliquer les normes de protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

Cependant, nous identifions deux difficultés à la mise en œuvre de cette protection.

Premièrement, contrairement au *Règlement sur les installations septiques*, une municipalité n'est cependant pas tenue de faire respecter son règlement de zonage; elle peut faire usage de sa discrétion en cette matière et on ne peut la forcer à l'appliquer. Qu'il nous soit permis de mentionner que cette discrétion s'est trop souvent malheureusement transformée en laxisme pour plusieurs municipalités. C'est en pareilles circonstances que nous en appelons au ministre de l'Environnement pour agir là où les municipalités font défaut de le faire.

Deuxièmement, nous constatons que les délais précédant l'inclusion des normes de la *Politique* à l'intérieur des règlements d'urbanisme locaux, là où elles acquièrent véritablement une force contraignante, sont trop souvent déraisonnablement longs.

Ainsi, dans une étude conjointe du ministère de l'Environnement et du ministère des Affaires municipales, Sport et Loisir (maintenant ministère des Affaires municipales, des Régions et Occupation du territoire; ci-après « MAMROT ») parue en 2004<sup>61</sup>, il fut démontré que seules 14,2% des municipalités québécoises disposent d'un règlement de zonage conforme à un schéma d'aménagement révisé, ce qui veut dire que sur ces territoires s'applique la version de 1996 de la *Politique*.

Ces constats amènent les auteurs de l'étude à conclure :

« [...], en 2003, les dispositions du décret 103-96 de la PPRLPI sont intégrées dans les règlements municipaux d'une fraction seulement du territoire québécois. Cela met en lumière que le processus de mise en vigueur de la *Politique* par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) est très long. Ce délai d'intégration s'explique par le fait que les MRC ont le choix du rythme de révision de leur schéma d'aménagement et que de surcroît, les municipalités locales ont deux ans pour adopter un règlement d'urbanisme conforme à ce schéma d'aménagement. »

Devant ces constats d'un échec relatif dans la mise en œuvre des normes de la *Politique*, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs à l'époque de l'édiction de la *Politique de 2005*<sup>62</sup>, Thomas Mulcair, a utilisé les pouvoirs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, notamment l'article 53.13, pour forcer les municipalités régionales de comté à

---

<sup>60</sup> *Id.*, p. 485.

<sup>61</sup> Mireille SAGER, *Enquête sur l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables par les municipalités*, Ministère de l'Environnement, Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, 2004.

<sup>62</sup> Soit le 18 mai 2005.

modifier leur schéma d'aménagement afin d'y intégrer les nouvelles normes. Le premier alinéa de l'article 53.13 *L.A.U.* prévoit en effet :

« **53.13.** Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut, au moyen d'un avis sommairement motivé qui indique la nature et l'objet des modifications à apporter, demander une modification au schéma s'il estime que le schéma en vigueur 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 la municipalité régionale de comté ou n'offre pas, compte tenu des particularités du milieu, une protection adéquate des rives, du littoral et des plaines inondables. »

Selon des informations que nous avons pu obtenir de l'interne du MDDEP, toutes les MRC du Québec ont reçu un tel avis qui fut transmis dans les premiers mois de 2006. Suite à la réception de cet avis, les MRC disposaient d'un délai de 90 jours pour adopter un règlement modifiant leur schéma afin de tenir compte de l'avis du ministre (art. 53.12, al. 3 *L.A.U.*). Il est ensuite prévu à l'article 58 *L.A.U.*, qu'une municipalité locale dispose d'un délai de six (6) mois suivant l'entrée en vigueur de la modification du schéma d'aménagement de la MRC ou du document complémentaire pour, à son tour, modifier sa réglementation d'urbanisme afin d'en assurer la conformité aux nouvelles dispositions du schéma ainsi modifié.

Or, toujours selon les informations internes du MDDEP, il appert cependant que 84% des municipalités régionales de comté (MRC) avaient intégré les normes de la *Politique 2005* dans leur schéma d'aménagement et de développement. Nous ignorons cependant la proportion des municipalités locales qui les ont intégrées dans leurs règlements d'urbanisme.

C'est pourquoi le CQDE estime que les normes minimales de la *Politique* devraient être rendues opposables à tous, comme cela fut le cas pendant une brève période précédant l'adoption de la version de 2005.

En effet, la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* de 1996 est devenue opposable à tous à partir du 3 avril 2003 par l'effet de l'application des articles 22, alinéa 2 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et 1, paragraphe 3<sup>o</sup> du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (R.R.Q., c. Q-2, r. 1.001; ci-après le « *R.R.A.L.Q.E.* »).

À partir de cette date, le texte de l'article 1, paragraphe 3<sup>o</sup> du *R.R.A.L.Q.E.* a été modifié pour référer à la *Politique de 1996*. Il se lisait alors comme suit :

« **1.** Sont soustraits à l'application de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2) :

1<sup>o</sup> [...];

2<sup>o</sup> [...];

3<sup>o</sup> 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 *et dont la réalisation est permise aux*

*termes de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (D. 103-96), 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 publics ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques qui eux n'y sont pas soustraits; » [Nos italiques]*

Ainsi, jusqu'à sa plus récente modification pour référer à la *Politique de 2005*, cet article imposait un double *standard* de conformité en vertu duquel un projet devait être conforme :

- 1) aux normes de la *Politique* de 1996, et
- 2) aux normes des règlements d'urbanisme locaux;

C'est donc dire que si un règlement local était plus permissif que la *Politique* de 1987 ou de 1996 et qu'il permettait la réalisation d'un projet là où la *Politique* ne le permettait pas, ce projet n'était plus soustrait à l'application de l'article 22 *L.Q.E.* et devait alors faire l'objet d'un certificat d'autorisation délivré par le ministre de l'Environnement.

M<sup>e</sup> Stéphane Sansfaçon explique :

« Pendant cette période, du 3 avril 2003 au 28 avril 2006, tous les projets autorisés par permis municipal, devaient aussi être autorisés par le ministre de l'Environnement si ces projets ne se conformaient pas, sur un ou plusieurs aspects, à la « nouvelle » politique de 1996. »<sup>63</sup>

Le législateur a de nouveau modifié le *R.R.A.L.Q.E.* afin de référer à la *Politique de 2005*. Ainsi, le 11 mai 2006 entrait en vigueur la nouvelle version de l'article 1 du *R.R.A.L.Q.E.* qui, pour la portion qui nous intéresse, se lit maintenant comme suit :

« **1.** Sont soustraits à l'application de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2):

[...]

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 (D. 468-2005, 05-05-18) 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; » [Nos italiques]

---

<sup>63</sup> Stéphane SANSFAÇON, « Quelques difficultés rencontrées en matière de règlements municipaux portant sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables », dans *Développements récents en droit municipal 2007*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2007, p. 39, à la page 50.

Que doit-on comprendre du remplacement des mots « et dont la réalisation est permise aux termes de la Politique [de 1996] » par les mots « au sens de la Politique [de 2005] »? Selon toute vraisemblance, par cette formulation, à notre avis malheureuse, le législateur a voulu rendre les municipalités seules responsables de la délivrance des autorisations pour des projets de nature privée sur les bords des lacs et cours d'eau.

Aussi,

### **Recommandation CQDE #3 :**

**Tout en laissant les municipalités responsables de la mise en œuvre de la protection des rives, du littoral et des plaines inondables, le CQDE recommande que le législateur québécois rende les normes minimales de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines* opposables à tous par le truchement d'une modification au *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* afin de rétablir le double standard de la conformité aux règlements d'urbanisme locaux et aux normes minimales de la *Politique*.**

En procédant ainsi, le législateur s'assurerait que les normes minimales de la *Politique* seront applicables partout au Québec, indépendamment des délais que les municipalités locales peuvent mettre à les intégrer à leurs règlements d'urbanisme.

#### *3.3.2) Réglementer plus « sévèrement » que la Politique*

Dans un autre registre, une municipalité peut décider d'adopter des normes réglementaires plus sévères que celles proposées par la *Politique*<sup>64</sup>. Ainsi, une municipalité pourrait prévoir imposer le respect d'une bande riveraine d'une profondeur minimale de 30 mètres sur le pourtour de tous les lacs de son territoire. Quelques municipalités du Québec se sont déjà engagées sur cette voie :

- dans la municipalité de Saint-Faustin - Lac-Carré, le règlement sur les bandes riveraines prévoit :
  - qu'aucune intervention ne peut être effectuée dans une bande riveraine de 15 mètres à partir de la ligne des hautes eaux, ce qui inclut l'interdiction de couper le gazon et toute autre végétation;
  - l'obligation de revégétaliser une bande riveraine de 5 mètres dans la portion la plus près du lac;
  - le règlement précise que les droits acquis ne s'appliquent pas ;
- dans la municipalité de Saint-Donat, le règlement prévoit :
  - l'imposition d'une bande riveraine de 10 à 15 mètres;
  - l'interdiction de toute intervention dans la bande riveraine, sauf sur autorisation du conseil en vertu du règlement sur les *plans d'implantation et d'intégration architecturale* (P.I.I.A) ;

---

<sup>64</sup> Nous expliquons à la section 3.5) portant sur la question des droits acquis, *infra*, p. 38, en quoi nous estimons que les municipalités du Québec disposent des pouvoirs nécessaires pour adopter de telles normes réglementaires.



- à Sainte-Agathe-des-Monts la bande de protection riveraine est fixée à 15 mètres sur tout le territoire.

Ces différentes dispositions réglementaires illustrent la diversité des initiatives municipales en faveur d'une protection accrue de la bande riveraine afin de lui permettre de jouer encore plus efficacement son rôle de filtre naturel de nos lacs et cours d'eau.

### 3.3.3) Obliger la revégétalisation des bandes riveraines

Que faire, cependant, de toutes ces bandes riveraines dégradées ou artificialisées qui menacent la santé des lacs et cours d'eau? Est-il possible d'en exiger la revégétalisation ou la renaturalisation? Peut-on exiger la démolition des murets de pierres ou de ciment qui ceinturent de trop nombreux lacs? Ou, du moins, exiger leur recouvrement par des plantes?

L'article 113 (12°) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* dispose qu'une municipalité peut prévoir, dans son règlement de zonage, des dispositions pour « obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres ». Évidemment, dans la bande riveraine, il ne saurait être question de *gazon*, mais cette disposition peut certainement servir d'assise à une municipalité pour adopter un règlement obligeant tout propriétaire riverain à revégétaliser, par la plantation d'arbres et d'arbustes, sa bande riveraine lorsqu'elle est dégradée ou artificialisée.

La municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez a ainsi adopté, en 2007, un *Règlement concernant la renaturalisation des rives* (Règlement n° 720-2007). La municipalité se propose d'adopter ce règlement en vertu de ses compétences en matière d'environnement, de salubrité et de nuisances aux termes de la *Loi sur les compétences municipales*. Selon l'article 6 du règlement, celui-ci a pour but :

« Le présent règlement vise à renaturaliser les rives dégradées sur le territoire de la municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez en fixant les interventions permises dans les milieux riverains de tout lac, cours d'eau ou milieu humide en rétablissant à un niveau adéquat l'intégrité de la végétation de leurs bandes de protection riveraine, de manière à restaurer, à un niveau aussi élevé qu'il sera possible de le faire, leur caractère naturel et ce, dans un délai maximal de cinq (5) ans. »

Le préambule du règlement permet de comprendre le contexte qui a incité le conseil municipal à adopter ce règlement. Parmi la série des considérants qui composent le préambule, on peut notamment lire les suivants :

**CONSIDÉRANT** les pouvoirs attribués à la municipalité en matière d'environnement, de salubrité et de nuisances par la *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. C-47.1);

**CONSIDÉRANT QUE** la municipalité doit également prendre les moyens qui s'imposent pour faire cesser les nuisances et les causes d'insalubrité conformément à l'article 3 du *Règlement* et à la *Loi sur les compétences municipales*;

**CONSIDÉRANT QUE** le maintien de qualité de l'écosystème des lacs et cours d'eau de la municipalité favorise le développement d'activités de villégiature dans la municipalité et que cela contribue au développement d'une économie durable;

**CONSIDÉRANT QUE** le long d'une rive naturelle, la végétation est le plus souvent constituée d'une strate herbacée, d'une strate arbustive et d'une strate arborescente;

**CONSIDÉRANT QUE** l'existence d'une rive à la végétation aussi naturelle que possible est essentielle au maintien de qualité d'un lac ou d'un cours d'eau ou d'un milieu humide à titre d'habitat faunique;

**CONSIDÉRANT QU'**une rive artificialisée accélère le processus d'eutrophisation des lacs et cours d'eau;

**CONSIDÉRANT QU'**une rive artificialisée est une source de pollution;

**CONSIDÉRANT QUE** le phosphore est un des éléments majeurs accélérant le processus d'eutrophisation des lacs et des cours d'eau et l'apparition d'espèces perçues comme nuisibles telles les cyanobactéries, communément appelées « algues bleues »;

**CONSIDÉRANT QUE** Saint-Alphonse-Rodriguez est une municipalité dont certains lacs montrent déjà des signes évidents de dégradation parfois marquée;

**CONSIDÉRANT QUE** la qualité des lacs, des cours d'eau et des milieux humides est un bien précieux pour chaque riverain comme pour la collectivité;

**CONSIDÉRANT QUE** le Conseil municipal de Saint-Alphonse-Rodriguez reconnaît qu'il est impératif et urgent d'adopter une réglementation pour assurer le plus tôt possible aux lacs, aux cours d'eau et aux milieux humides une protection adéquate;

**CONSIDÉRANT QUE** depuis le début de l'année 2007, le Conseil a entrepris diverses mesures pour améliorer et conserver la qualité de l'environnement sur son territoire;

**CONSIDÉRANT QUE** le Conseil est d'avis que l'objectif de renaturalisation des rives dégradées, décapées ou artificielles sur une profondeur de 5 mètres ou 7,5 mètres, selon le pourcentage de la pente du terrain, doit être atteint en 2012, de façon à contrer les apports excessifs de phosphore et enrayer la menace que font peser ceux-ci sur la qualité des lacs et des cours d'eau;

Le règlement interdit notamment la coupe de gazon dans la bande riveraine, telle que définie par le règlement (art. 18). Ensuite, tout propriétaire doit procéder à la revégétalisation de sa bande riveraine dans un délai de cinq ans. Le règlement prévoit cependant des exceptions afin de tenir compte du patrimoine déjà bâti et des plages naturelles, tout en favorisant la revégétalisation maximale de toute bande riveraine.

Nous voyons dans l'initiative réglementaire de la Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez, un exemple de ce que les municipalités du Québec peuvent faire pour protéger davantage et de façon plus efficace la santé des lacs et des cours d'eau sur leur territoire. Cette initiative est d'autant plus intéressante qu'elle permet de regagner, parfois après plusieurs années de laisser-faire, des bandes riveraines artificialisées afin qu'elles participent davantage au maintien de l'équilibre écologique des lacs et cours d'eau.

À ce stade de notre exposé, nous croyons qu'une mise en garde s'impose. Plusieurs municipalités ont récemment entrepris d'exiger la revégétalisation ou le maintien d'une bande riveraine à l'état naturel de 2, 3 ou 5 mètres (le règlement de Saint-Alphonse-Rodriguez se contente malheureusement de 7,5 mètres). Si l'effort est louable, particulièrement là où les bandes riveraines sont lourdement dégradées, nous voulons mettre en garde ces municipalités contre le danger d'« officialiser » une situation de non-conformité. Rappelons en effet que la norme minimale applicable partout au Québec exige le maintien à l'état naturel de la bande riveraine sur une profondeur de 10 mètres. Ajoutons à cela que la littérature scientifique favorise l'établissement d'une bande riveraine d'un minimum de 30 mètres. Il ne faudrait donc pas se contenter, là où c'est possible de recouvrer des bandes riveraines d'au moins 10 mètres, de mesures moindres. Nous estimons qu'il est approprié, à chaque fois que faire se peut, de favoriser la renaturalisation ou le maintien de bandes riveraines d'une largeur *minimale* de 10 mètres.

#### **Recommandation CQDE #4 :**

**Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs devrait s'autoriser de son pouvoir de contrôle prévu à l'article 165.2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour rappeler aux municipalités qu'elles doivent impérativement respecter les normes minimales de protection des rives prévues à la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* et qu'elles doivent veiller à ne pas cristalliser des situations non conformes en adoptant des règlements de renaturalisation des berges qui vont en deçà des normes minimales.**

3.4) Repenser l'aménagement du territoire par l'adoption d'une réglementation permettant de véritablement tenir compte de la capacité de support des écosystèmes

3.4.1) *Recourir à des discriminants véritablement efficaces*

À l'heure actuelle, les règlements de zonage municipaux imposent généralement des normes uniformes qui tiennent peu compte de la réalité du territoire et encore moins de la *capacité de support des écosystèmes*<sup>65</sup>. Par exemple, si on impose le respect rigoureux d'une bande de protection riveraine de 10 mètres<sup>66</sup> tout le tour d'un lac, mais qu'on permet ensuite un développement intensif de son bassin versant, sans se soucier de la quantité de phosphore qui sera produite et amenée au lac, on risque fort d'assister à la dégradation de ce lac malgré la présence d'une bande riveraine protégée.

Par conséquent,

**Recommandation CQDE #5**

**Il faut revoir la façon de réglementer l'aménagement du territoire afin d'être en mesure de tenir compte de la capacité de support des écosystèmes que sont les lacs et cours d'eau. Pour ce faire, les règlements de zonage doivent reposer sur des *discriminants* qui permettent de véritablement protéger la qualité de ces écosystèmes.**

Ainsi, dans le cas des lacs, le phosphore est l'un de ces discriminants qui devrait absolument être pris en compte dans la réglementation municipale de zonage : le développement du territoire doit être intrinsèquement tributaire de la quantité de phosphore qui y est générée et apportée au lac.

On comprendra, avec une telle approche réglementaire, que c'est à l'ensemble du bassin versant qu'il faut s'intéresser et, par conséquent, la norme fixant la superficie minimale des lots prévue dans les règlements de lotissement, devrait varier en fonction de la réalité intrinsèque de chaque bassin versant entourant un lac dont on s'apprête à autoriser le développement.

Par exemple, s'il est estimé que le bassin versant de tel lac est en mesure de supporter l'ajout de 200 unités de résidences supplémentaires, la superficie minimale des lots devraient être calculée selon la formule suivante :

$$\text{superficie minimale des lots} = \frac{\text{superficie totale du bassin versant}}{\text{le nombre maximal d'unités résidentielles que le bassin versant peut recevoir tout en respectant la capacité de support du lac (dans notre exemple : 200 unités)}}$$

Le calcul doit ensuite être refait bassin versant par bassin versant et la réglementation d'urbanisme ajustée à chaque fois en conséquence.

---

<sup>65</sup> Selon la *Loi sur le développement durable* (art. 6 m)), « les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité ».

<sup>66</sup> Voilà un autre exemple de norme absolue. On peut également penser à la norme de superficie minimale des lots incluse dans la plupart des règlements de lotissement des municipalités locales.

Par ailleurs, dès lors que la concentration de phosphore s'approche du *seuil de sécurité*<sup>67</sup>, il doit être possible de freiner, sinon arrêter complètement le développement du bassin versant.

À ce sujet, l'article 116 *L.A.U.* offre une avenue intéressante pour qui veut freiner ou restreindre le développement du territoire d'une municipalité. Le premier alinéa de cet article dispose :

« **116.** Le conseil d'une municipalité peut, par règlement, prévoir que, dans tout ou partie de son territoire, aucun permis de construction ne sera accordé, à moins qu'une ou plusieurs des conditions suivantes, qui peuvent varier selon les parties du territoire, ne soient respectées:

1° le terrain sur lequel doit être érigée chaque construction projetée, y compris ses dépendances, ne forme un ou plusieurs lots distincts sur les plans officiels du cadastre, qui sont conformes au règlement de lotissement de la municipalité ou qui, s'ils n'y sont pas conformes, sont protégés par des droits acquis;

2° les services d'aqueduc et d'égouts ayant fait l'objet d'une autorisation ou d'un permis délivré en vertu de la loi ne soient établis sur la rue en bordure de laquelle la construction est projetée ou que le règlement décrétant leur installation ne soit en vigueur;

3° dans le cas où les services d'aqueduc et d'égouts ne sont pas établis sur la rue en bordure de laquelle une construction est projetée ou le règlement décrétant leur installation n'est pas en vigueur, les projets d'alimentation en eau potable et d'épuration des eaux usées de la construction à être érigée sur le terrain ne soient conformes à la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) et aux règlements édictés sous son empire ou aux règlements municipaux portant sur le même objet;

4° le terrain sur lequel doit être érigée la construction projetée ne soit adjacent à une rue publique ou à une rue privée conforme aux exigences du règlement de lotissement;

5° *le terrain sur lequel doit être érigée la construction projetée ne soit adjacent à une rue publique.* » [Nos italiques]

Le soussigné, dans un texte portant sur la protection des milieux naturels, écrivait :

« L'article 116 prévoit qu'une municipalité peut imposer « *une ou plusieurs* » des conditions mentionnées aux paragraphes 1 à 5. Le règlement peut donc cumuler les conditions prévues par ces dispositions ou en imposer une seule. Il peut aussi être adopté pour tout le territoire de la municipalité ou pour une partie seulement.

---

<sup>67</sup> Des scientifiques affirment être en mesure d'établir une concentration maximale de phosphore au-delà de laquelle un lac est susceptible de subir une eutrophisation accélérée. Le *seuil de sécurité* doit être établi en tenant compte de cette concentration maximale à laquelle on ajoute un écart afin d'éviter de s'en approcher si des facteurs imprévus venaient faire fluctuer davantage la concentration de phosphore dans le lac.

Ces dispositions permettent donc à une municipalité de refuser la délivrance d'un permis de construction lorsque les *infrastructures* ne desservent pas les terrains dont on recherche le développement. Or, il n'existe aucune obligation, pour une municipalité, de fournir de telles infrastructures sur demande. De même en va-t-il du paragraphe 5° de l'article 116 qui permet ainsi à une municipalité de refuser la délivrance d'un permis de construction si les terrains ne sont pas situés en bordure d'une *rue publique*.

Il est donc possible, stratégiquement, de décider que tel secteur de la municipalité, particulièrement riche en milieux naturels d'intérêts, ne devrait pas faire l'objet d'un développement tout simplement en omettant d'y construire les infrastructures requises pour le desservir. Dès lors, un règlement adopté sous l'égide de l'article 116 *L.A.U.* permettrait de faire obstacle, *sine die*, au développement de ce secteur. »<sup>68</sup>

La jurisprudence a par ailleurs reconnu qu'un règlement adopté sous l'empire de l'article 116 *L.A.U.* et qui reprend quasi intégralement le contenu de cet article ne peut constituer une expropriation déguisée, n'est pas oppressif ou abusif, ni ne constitue un déni de droit acquis car le législateur permet spécifiquement d'adopter de telles mesures.<sup>69</sup>

Le développement pourrait ensuite être repris si on constate qu'il y a eu une diminution de la quantité de phosphore produite par les usages en cours dans le bassin versant, notamment en raison de changements de technologies, abandon de certaines pratiques plus polluantes, diminution de l'intensité des usages, etc.

Pour ce faire, il faut absolument acquérir la nécessaire connaissance préalable du territoire.

Il est en effet pour le moins singulier qu'en vertu de notre régime de protection de l'environnement, la construction de la moindre usine, destinée à s'implanter sur un territoire de quelques centaines de mètres carrés, déclenche bien souvent la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux alors qu'un développement domiciliaire de plus de 500 unités autour d'un lac, sur une superficie de plusieurs hectares, n'est pas soumis à une telle procédure. On permet ainsi le développement d'immenses superficies du territoire du Québec méridional sans en connaître préalablement l'état, avec les conséquences que cela emporte. Inexorablement, toujours, on imperméabilise le territoire et on favorise le ruissellement vers les cours d'eau, augmentant du coup l'apport en phosphore dans nos lacs et cours d'eau. Dès lors que la capacité de support de l'écosystème est dépassée, les problèmes d'algues bleues sont susceptibles de faire leur apparition tôt ou tard.

---

<sup>68</sup> Jean-François GIRARD, « La protection des milieux naturels par les municipalités : effervescence d'un droit en développement », dans *Développements récents en droit de l'environnement 2007*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2007, p. 81, à la page 131.

<sup>69</sup> *Weitzman c. Westmount (Cité de)*, REJB 199057935 (C.A.); *Corporation municipale de Wendover et Simpson c. Fillion*, [1992] R.D.I. 267 (C.A.), EYB 1992-63873 (C.A.); *Municipalité de Frelighsburg c. Entreprises Sibeca inc.*, REJB 2002-35880 (C.A.), conf. *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304.

C'est pourquoi,

### **Recommandation CQDE #6**

**Le CQDE recommande que les projets de développements immobiliers, incluant les projets résidentiels, soient assujettis à une forme d'évaluation des impacts environnementaux, via la réglementation municipale ou la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment afin de déterminer la capacité de support des écosystèmes avant d'autoriser toute forme de développement.**

Tant que les règlements d'urbanisme municipaux ne seront pas modifiés afin de tenir compte de ces données essentielles, on continuera à jouer à l'« apprenti sorcier » avec la qualité de nos lacs et cours d'eau. C'est pourquoi il devient urgent de revoir nos façons de faire les règlements afin de tenir compte de la capacité de support des écosystèmes. Les lois gouvernant le monde municipal et l'aménagement du territoire permettent l'atteinte de ces résultats pour peu qu'on se donne la peine d'imaginer une nouvelle génération de règlements plus « intelligents » qui reposeraient sur les discriminants utiles et efficaces à la protection de la qualité de nos milieux de vie.

#### *3.4.2) Contrôler le ruissellement*

À l'heure actuelle, nos modes de développement et d'aménagement du territoire favorisent une évacuation rapide des eaux de surface vers les égouts pluviaux. Ce mode de gestion des eaux de surface accroît le ruissellement et favorise le transport de sédiments vers les lacs et cours d'eau, ce qui favorise une sédimentation plus rapide dans les lacs.

Ainsi, selon une étude du RAPPEL<sup>70</sup>:

- Les deux tiers des lacs importants de l'Estrie affichent un taux de sédimentation supérieur à 10 cm sur leurs rives ;
- En moyenne, dans la zone riveraine d'un mètre, l'accumulation de sédiments atteint 24 cm, là où on devrait trouver des fonds cycliquement nettoyés par les vagues ;
- Ces résultats indiquent un vieillissement prématuré de certains lacs en Estrie.

Il faut donc repenser nos modes de développement et d'aménagement du territoire afin de tenir compte du phénomène de ruissellement sur l'ensemble du bassin versant. Il s'agit en fait de favoriser la percolation plutôt que le ruissellement selon le principe du « *run of zero* », c'est-à-dire que chaque terrain assume entièrement ses eaux de ruissellement, sans rejet aux égouts pluviaux et d'élaborer des plans directeurs d'écoulement des eaux préalables au développement de territoires<sup>71</sup>. Selon ce principe, il convient de tenir compte des éléments suivants :

---

<sup>70</sup> Source: Louis-Gilles FRANCOEUR, « Les lacs de l'Estrie vieillissent prématurément », *Le Devoir (Week-end Nature)*, 28 mai 2004. Site internet du RAPPEL : [www.rappel.qc.ca](http://www.rappel.qc.ca).

<sup>71</sup> Pour une discussion approfondie sur ce sujet, lire PRINCE, M., *loc. cit.*, note 22.

- Gestion des eaux de pluie sur les terrains privés (toits, entrées asphaltées, etc.);
- Grandes surfaces de stationnement;
- Fossés de route;
- Fossés et cours d'eau agricoles;
- Trappes à sédiments;
- Terrains en construction;
- etc.

De plus en plus, il est d'ailleurs possible de planifier le développement du territoire de façon durable. À ce titre, des approches émergent :

- Approche LID (*Low Impact Development*) qui fait la promotion de la gestion intégrale des eaux de ruissellement;
- Approche LEED-ND (*Leadership in Energy and Environmental Design - Neighborhood Development*) qui prône la considération de plusieurs facteurs comme la protection des milieux naturels, la gestion des eaux de surface et une gestion efficace des transports. Cette approche permet une évaluation du plan de développement.<sup>72</sup>

Les outils réglementaires déjà prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permettraient d'atteindre de tels résultats, pour peu qu'on se donne la peine d'intégrer ces considérations au moment de la rédaction de ces règlements.

### 3.5) Contre les droits acquis

Certains esprits chagrins, dérangés par toutes ces nouvelles mesures que les municipalités entreprennent d'adopter et de mettre en œuvre pour protéger la qualité des lacs et cours d'eau sur leur territoire, tenteront bien sûr de résister à l'application de ces nouveaux règlements en invoquant leurs « droits acquis » à l'aménagement plus ou moins artificiel de leur terrain en bordure des lacs et cours d'eau.

Qu'en est-il vraiment? Peut-on prétendre à des droits acquis pour justifier le maintien d'un aménagement paysager, au bord d'un lac, même si cet aménagement peut être une des causes du phénomène d'eutrophisation de ce lac?

Il existe une règle générale en droit de l'environnement selon laquelle il ne saurait y avoir de droits acquis à une situation qui pollue l'environnement.<sup>73</sup> De même, la tolérance des autorités

---

<sup>72</sup> Michel ROUSSEAU et Daniel LEFEBVRE, « Développer de façon durable les zones de villégiature », dans LAPALME, R., *op. cit.*, note 4, p. 71, à la page 76.

<sup>73</sup> À ce sujet, voir notamment *Imperial Oil c. Québec* [2003] 2 R.C.S. 624, pp. 639, 640; *114957 Canada Ltée c. Ville de Hudson*, [2001] 2 R.C.S. 241, pp. 248, 249; *Canada (Proc. Gen.) c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, par. 85, 123, 124, 126 et 127; *Canadien Pacifique Ltée c. Ontario*, [1995] 2 R.C.S. 1028, paragraphe 55; *Alberta c. Transports Canada et Friends of the Oldman River*, [1992] 1 R.C.S. 3, pages 16 et 17; *Longueuil c. Gestion A Godin*, EYB 2006-102082 (C.S.).



publiques à l'égard d'une situation de non-conformité ne confère pas de droits acquis au maintien de cette situation.<sup>74</sup>

Ainsi, tel que nous l'avons expliqué plus haut, la jurisprudence affirme qu'il ne peut jamais y avoir de droits acquis à une installation septique qui pollue l'environnement. Cette question est donc entendue!

Mais qu'en est-il des bandes riveraines ? Peut-on exiger la revégétalisation d'une rive et, par le fait même, condamner des aménagements paysagers qui, bien qu'esthétiquement beau, ne permettent pas à la bande riveraine de jouer son rôle de filtre naturel ?

La plupart des scientifiques s'accordent pour dire que les bandes riveraines artificialisées – par exemple, ce parterre de gazon bien entretenu qui descend jusqu'au muret de ciment sur le bord du lac – sont en fait des sources de sédimentation du lac et, par le fait même, de pollution pour les écosystèmes lacustres.<sup>75</sup> De plus, de telles bandes riveraines artificialisées n'assument plus ce rôle de filtre naturel des contaminants qui ont alors la voie libre jusque dans l'eau du lac. Au contraire, bien souvent, elles sont une source accrue de contaminants en raison des engrais utilisés pour les entretenir.

Dès lors, on ne saurait prétendre que ces types d'aménagements, puisqu'ils polluent l'environnement, sont protégés par droits acquis.

C'est pourquoi nous estimons que les municipalités du Québec ont les pouvoirs nécessaires pour adopter des mesures réglementaires favorisant la renaturalisation des bandes riveraines des lacs et cours d'eau situés sur leur territoire, et ce, sans que leurs citoyens puissent prétendre avoir droit au maintien d'aménagements non conformes en raison de droits acquis.<sup>76</sup>

En effet, puisque la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* énonce clairement l'importance de la protection des rives, on voit mal comment un tribunal pourrait nier à une municipalité, dans le contexte actuel de la prévalence accrue des algues bleues, le droit d'exiger, par réglementation, la revégétalisation des rives des lacs et cours d'eau sur son territoire.

À ce sujet, il convient de rappeler les propos du juge Baudouin dans l'arrêt *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitibia Ltée*, alors qu'il écrivait :

« L'intention législative générale est donc claire. D'une part, instaurer une politique générale de protection des rives, des lacs et cours d'eau à l'échelle de l'ensemble du territoire québécois. La protection de l'environnement est désormais considérée comme ne relevant pas de l'ordre privé, de l'approximation et du bon vouloir des propriétaires et usagers, mais devient un projet collectif, appuyé par une législation et une réglementation civile, administrative et pénale, symboles du caractère d'intérêt et d'ordre public qu'elle revêt. Pour ce faire, par le biais du pouvoir de désaveu

---

<sup>74</sup> *Beaudin c. Sept-Îles (Ville de)*, précité, note 54. Voir aussi Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, Éditions CCH, section 8.5.1; édition électronique (cchenligne.ca).

<sup>75</sup> À titre d'exemple, voir CARIGNAN, R., précité, note 24.

<sup>76</sup> À ce sujet, relire l'exemple du règlement de la municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez, *supra*, p. 31.

ministériel, on oblige les 95 municipalités régionales de comté à incorporer dans leur règlement intérimaire les normes minimales de protection.

D'autre part, en interdisant les constructions en dedans de ce périmètre de protection, on vise à faire respecter les objectifs poursuivis, *soit la sauvegarde des plans d'eau contre l'érosion, la pollution et la détérioration générale de leur état naturel.*

[...]

La protection de l'environnement et l'adhésion à des politiques nationales est, à la fin de ce siècle, plus qu'une simple question d'initiatives privées, aussi louables soient-elles. C'est désormais une question d'ordre public. *Par voie de conséquence, il est normal qu'en la matière, le législateur, protecteur de l'ensemble de la collectivité présente et future, limite, parfois même sévèrement, l'absolutisme de la propriété individuelle. Le droit de propriété est désormais de plus en plus soumis aux impératifs collectifs. C'est là une tendance inéluctable puisque, au Québec comme dans bien d'autres pays, la protection de l'environnement et la préservation de la nature ont trop longtemps été abandonnées à l'égoïsme individuel.* Comme l'écrivait d'ailleurs la Cour suprême dans l'affaire *Bayshore Shopping Centre Ltd c. Corp. of the Township of Nepean*, [1972] R.C.S. 755, à propos du droit de propriété :

[...] [I]l faut interpréter strictement les règlements qui limitent ce droit. *Néanmoins, il a été dit que les dispositions modernes en matière de zonage ont été adoptées pour protéger toute la collectivité et qu'il fallait les interpréter libéralement en tenant compte de l'intérêt public.* »<sup>77</sup> [Nos italiques]

Ajoutons à cela l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales* qui énonce que « [t]oute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement » et l'article 6 de la même loi qui édicte que dans l'exercice de ces compétences réglementaires, une municipalité peut adopter toute prohibition. Nous voyons dans ces deux textes législatifs, ainsi que dans l'article 113 (12°) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, déjà cité, tous les pouvoirs nécessaires pour que les municipalités du Québec puissent adopter des règlements favorisant la renaturalisation des bandes riveraines, la destruction des murets de pierres ou de ciment<sup>78</sup> ou, du moins, leur recouvrement par de la végétation.

Ceci dit, dans la récente affaire *Wallot c. Québec (Ville de)*<sup>79</sup>, la Cour supérieure a accordé une ordonnance de sauvegarde aux citoyens qui attaquent la validité d'un règlement de la Ville de Québec dont l'objet est la renaturalisation des berges du lac Saint-Charles. Par cette décision du 23 avril 2009, la Cour a donc suspendu l'application du règlement jusqu'au jugement final sur la requête en nullité de ce règlement.

---

<sup>77</sup> [1993] R.J.Q. 1061, 1066-1067 (C.A.).

<sup>78</sup> Dans la récente affaire *La Macaza (Ville de) c. Piché*, EYB 2009-158993 (C.S.), une décision du 15 mai 2009, le Tribunal, après avoir déterminé que la défenderesse ne pouvait prétendre à des droits acquis, a ordonné l'enlèvement de murets construits dans la bande de protection riveraine. Voir aussi *Baie-St-Paul (Ville de) c. Savard*, 2008 QCCS 5558 : le Tribunal ordonne la destruction d'un pont et la revégétalisation demandées par la municipalité.

<sup>79</sup> EYB 2009-158479 (C.S.).

Dans ses motifs pour accorder cette ordonnance de sauvegarde, le Tribunal expose :

« 5 Le pouvoir de la Ville de procéder comme elle l'a fait en adoptant ce règlement est sérieusement mis en doute par les requérants. Sans trancher la question, le tribunal estime que les moyens des requérants à cet égard sont sérieux au point d'ébranler la présomption de validité de ce règlement.

6 De plus, le règlement adopté affecte si sérieusement le droit de propriété des requérants et des intervenants ainsi que la jouissance de leur propriété que sa validité et ses effets doivent être examinés attentivement lors de l'audition au fond.

7 Les délais très courts que le règlement impose aux citoyens pour effectuer des travaux de reboisement ou consentir à obtenir l'aide du programme d'aide mis en place par la Ville justifient que les effets du règlement soient suspendus.

8 Les sanctions pénales envisagées par le règlement sont sévères et elles ne doivent pas menacer les citoyens ou les inquiéter indûment tant que la validité du règlement n'a pas été reconnue.

9 L'obligation de retirer à leur frais tout aménagement paysager, construction non permanente, foyers extérieurs, piscine hors terre, SPA, balançoires, pavillons de jardin, allée piétonnière, etc, installés légalement par les requérants sur leur bien, ne doit pas être imposée aux résidents avant que le tribunal n'ait reconnu et sanctionné l'imposition de ce règlement.

10 Il n'apparaît pas y avoir d'urgence capitale à procéder à la mise en oeuvre du règlement, comme le démontre la propre conduite de la Ville dans l'exécution de travaux visant eux aussi à protéger la qualité de l'eau et la protection de l'environnement. »<sup>80</sup>

Même si on peut espérer qu'au moment du jugement sur le fond, le Tribunal tranchera en faveur de la validité du règlement municipal, pour les raisons que nous avons invoquées ci-haut, force est de constater que la partie n'est jamais totalement gagnée. En fait, même si nous soutenons que les municipalités québécoises ont tous les pouvoirs utiles pour exiger la renaturalisation des rives artificialisées, nous convenons que la question des droits acquis demeure délicate, les tribunaux hésitant souvent à contraindre les citoyens pour corriger une situation qui a été si longtemps tolérée.

C'est pourquoi,

### **Recommandation CQDE #7**

**Le CQDE recommande au législateur d'affirmer clairement que les municipalités ont le pouvoir d'exiger la renaturalisation des rives artificialisées et qu'en cette matière il n'existe pas de droit acquis.**

---

<sup>80</sup> *Id.*, par. 5 à 10.

Par ailleurs, il faut comprendre que l'adoption d'un règlement municipal ne joue pas qu'un rôle coercitif. En fait, les règlements ont également une fonction pédagogique auprès des citoyens d'une municipalité et sont l'expression du « vivre ensemble », c'est-à-dire les règles qu'une collectivité adopte afin d'encadrer les interactions humaines sur son territoire, favorisant ainsi, notamment, « le bien-être général de sa population » (art. 85 *L.C.M.*).

L'adoption d'un règlement concernant la renaturalisation des rives, peut donc devenir, par exemple, le prétexte pour une municipalité d'entreprendre une campagne de sensibilisation de ses citoyens aux enjeux de la protection des lacs et des cours d'eau.

### 3.6) La Loi sur les compétences municipales : perspectives d'avenir

Nous l'avons dit : la *Loi sur les compétences municipales* est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, ce qui en fait une loi encore relativement « nouvelle ». Aussi, les possibilités qu'offre cette loi d'adopter de nouveaux règlements, particulièrement en matière de protection de l'environnement, n'ont pas encore été toutes imaginées. Nous en présentons trois ci-après.

#### 3.6.1) *Interdire la vente et l'utilisation de produits contenant des composés phosphatés*

Le phosphore, pour un, a particulièrement été montré du doigt ces derniers temps comme étant l'un des contaminants menaçant l'équilibre écologique des lacs et cours d'eau. Aussi, dans un effort concerté pour contrer l'eutrophisation des lacs de villégiature se trouvant sur leur territoire, plusieurs municipalités s'interrogent afin de savoir si elles disposent des pouvoirs nécessaires pour interdire la vente et l'utilisation de produits domestiques contenant du phosphore ou des composés phosphatés sur le territoire. On trouve en effet du phosphore ou des composés phosphatés dans les engrais et fertilisants domestiques et dans les savons à lave-vaisselle. La question se pose avec autant plus d'acuité qu'il existe des alternatives sans phosphore à l'utilisation de ces produits.

Cette question soulève des enjeux qui sont très similaires à ceux qui ont été débattus dans la désormais célèbre décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Spraytech*.

On se rappellera que, dans cette affaire, la Ville de Hudson avait entrepris d'interdire l'utilisation de pesticides à des fins esthétiques sur son territoire. Le règlement municipal fut vivement contesté par les compagnies d'arrosage et d'entretien de gazon, dont la compagnie *Spraytech*. Ces compagnies prétendaient, entre autres, que la Ville de Hudson ne disposait pas des pouvoirs nécessaires pour réglementer l'usage des pesticides sur son territoire puisqu'une telle mesure relevait de la compétence de la province ou du gouvernement fédéral.

Référant aux principes de *subsidiarité*<sup>81</sup> et de *précaution*<sup>82</sup>, la Cour suprême en est venue à la conclusion que la protection de la santé des citoyens, qui pourraient être affectés suite à

---

<sup>81</sup> Le principe de subsidiarité veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce

l'épandage de pesticides à des fins esthétiques, relevait du rôle des municipalités, notamment en raison de la proximité entre les municipalités et leurs citoyens; par conséquent, les municipalités devaient être habilitées à agir en cette matière.

Le raisonnement qui fut appliqué dans l'affaire *Spraytech* nous apparaît aujourd'hui tout aussi valable en matière de protection des lacs et cours d'eau contre les effets de l'eutrophisation accélérée engendrés par des concentrations trop élevées de phosphores dans l'eau.

En fait, si, il n'y a pas si longtemps, on se préoccupait peu de l'effet du phosphore que l'on trouve dans les savons pour lave-vaisselle et dans les engrais et fertilisants domestiques sur l'écologie des lacs et cours d'eau, nous comprenons maintenant davantage les effets de ces composés, notamment quant à leur incidence sur la prolifération des cyanobactéries. Aussi, nous sommes plus sensibles au genre d'environnement dans lequel nous désirons vivre et à la qualité de vie que nous voulons procurer à nos enfants.

La décision de la Cour suprême dans *Spraytech* a certainement pavé la voie afin que les municipalités puissent jouer un rôle accru en matière de protection de l'environnement, particulièrement quant aux enjeux qui regardent directement la santé et le bien-être général de leur population. La lutte contre l'eutrophisation des lacs et cours d'eau s'inscrit selon nous dans ces objectifs relevant des compétences municipales.

Aussi, dans l'exercice des pouvoirs que leur confère dorénavant la *Loi sur les compétences municipales* en matière d'environnement (art. 4 et 19 *L.C.M.*) et également en matière de nuisances (art. 4 et 59 *L.C.M.*), nous sommes d'avis que les municipalités du Québec peuvent légitimement élaborer et adopter un règlement interdisant la vente et l'utilisation de produits domestiques contenant du phosphore ou des composés phosphatés sur leur territoire. La situation critique de certains lacs au Québec nous semble de plus militer en faveur d'une intervention accrue et efficace des municipalités sur leur propre territoire. C'est là l'essence du principe de *subsidiarité* et nous disposons certainement des éléments scientifiques et factuels justifiant une telle intervention réglementaire de la part des municipalités.

Rappelons, en ce sens, que l'article 6 de la *Loi sur les compétences municipales* permet dorénavant à une municipalité d'adopter toute *prohibition* dans les champs de compétences énumérés à l'article 4, dont en matière de protection de l'environnement.

De plus, la *Loi sur les compétences municipales* ajoute que dans ses domaines de compétences, une municipalité peut adopter toute mesure non réglementaire utile à leur exercice. Nous voyons là une possibilité supplémentaire, pour les municipalités du Québec d'agir en faveur d'un contrôle de la vente et l'utilisation de produits domestiques contenant des composés phosphatés sur leur territoire tout en adoptant des mesures de sensibilisation et d'information de leurs citoyens. Dans cette optique, tel que mentionné précédemment, le règlement municipal devient

---

qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population.

<sup>82</sup> Selon la *Loi sur le développement durable*, le principe de « précaution » veut que lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement (art. 2 j)).

un outil utile à partir duquel une municipalité peut construire une campagne de sensibilisation de ses citoyens.

Évidemment, le récent *Règlement portant interdiction de la mise en marché de certains détergents à vaisselle*<sup>83</sup>, adopté par le gouvernement du Québec au mois de décembre 2007, règle en partie cette question. Selon l'article 3 de ce règlement, il sera interdit, à compter du 1er juillet 2010 :

« [...] de mettre en vente, vendre, distribuer ou mettre autrement à la disposition des consommateurs un détergent à vaisselle :

1° contenant 0,5 % ou plus de phosphore en poids ;

2° dont l'emballage n'indique pas le pourcentage en poids de la teneur en phosphore du produit. »

Reste les engrais de jardinage. Nous sommes d'avis que les municipalités peuvent règlementer leur utilisation sur leur territoire. Peut-être, cependant, serait-il plus pratique que le gouvernement du Québec récidive et adopte, également à ce sujet, un règlement qui sera applicable à l'ensemble du Québec.

### 3.6.2) *Exiger la pose d'installations septiques plus performantes*

Des voix s'élèvent de plus en plus pour remettre en question l'efficacité des installations septiques actuellement installées en conformité avec le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées dans les résidences isolées*. En effet, la majorité des installations septiques dont sont dotées les résidences secondaires au Québec sont actuellement constituées d'un traitement primaire – une fosse septique qui recueille les boues – et d'un traitement secondaire – un champ d'épuration qui filtre les effluents qui sortent de la fosse septique. Ce type d'installation septique semble cependant s'avérer déficient pour capter les composés phosphatés et empêcher leur percolation vers les lacs et cours d'eau.

Le principe est simple : les composés phosphatés, contrairement aux fèces et autres matières solides, demeurent en solution dans les eaux usées qui sont évacuées de la fosse septique. Plus on utilise d'eau, plus d'effluents sont ainsi générés et évacués vers le champ d'épuration. Ainsi, graduellement, le champ d'épuration perd de son efficacité et laisse ainsi une plus grande quantité de composés phosphatés percoler vers le lac ou le cours d'eau.

Certaines technologies permettent de capter les composés phosphatés et empêchent ainsi qu'ils se retrouvent dans l'eau des lacs et cours d'eau. Les normes réglementaires actuelles n'exigent cependant pas de recourir à ces technologies de sorte qu'on est en droit de s'interroger sur l'efficacité de ces normes pour prévenir véritablement l'eutrophisation des lacs et cours d'eau en raison de l'augmentation de la concentration de phosphore dans l'eau.

---

<sup>83</sup> Décret 544-2008 du 28 mai 2008, G.O. II, 11 juin 2008, 140e année, no 24, 3026.

Devant ces faits, une municipalité pourrait-elle exiger la pose d'installations septiques *plus* performantes, malgré la conformité des installations existantes au *Règlement sur les installations septiques*?

Nous sommes d'avis que les municipalités pourraient en effet exiger que soient installées sur leur territoire des installations septiques plus performantes que celles normalement requises par le règlement provincial, non seulement pour les nouvelles constructions, mais également pour celles déjà existantes.

En fait, il s'agit simplement de s'assurer que notre occupation du territoire ne constitue pas un tribut prélevé imperceptiblement sur la qualité de l'environnement des générations futures. S'il est démontré que les installations septiques actuelles n'empêchent pas la dégradation des lacs et des cours d'eau, notre devoir d'équité intergénérationnelle exige que soient posés dès maintenant les gestes qui permettent de corriger cette situation. Ainsi, il pourrait être approprié d'assortir cette obligation de « bonification » des installations septiques existantes d'un délai, par exemple 5 ans, au terme duquel toutes les installations septiques devraient avoir été remplacées par un système plus performant. Nous pensons cependant qu'il devient de plus en plus urgent d'agir dès maintenant afin que ces situations soient corrigées dans un avenir prévisible.

### 3.6.3) *Prévoir des mesures d'aide financière*

Évidemment, l'adoption et la mise en œuvre d'un nouveau cadre réglementaire municipal, par lequel la protection des lacs et cours d'eau serait efficacement assurée, exigerait des investissements qui, pour certains citoyens, pourraient s'avérer considérables, sinon carrément exorbitants.

Les municipalités ont cependant maintenant la possibilité de mettre sur pied des mesures d'aide financière en matière d'environnement.

En effet, l'article 20 de la *Loi sur les compétences municipales* prévoit qu'une municipalité peut pourvoir à la création d'une *fiducie d'utilité sociale*<sup>84</sup>, constitué à des fins environnementales. Le deuxième alinéa de l'article 92 *L.C.M.* prévoit ensuite :

« Toute municipalité locale peut, par règlement, adopter un programme de réhabilitation de l'environnement et accorder une subvention pour des travaux relatifs à un immeuble conformes à ce programme. Le montant de cette subvention ne peut excéder le coût réel des travaux. La municipalité peut, avec le consentement du propriétaire, exécuter sur un immeuble tous travaux requis dans le cadre d'un tel programme. »

C'est donc dire que la *Loi sur les compétences municipales* offre maintenant la possibilité de se doter d'un programme d'aide financière en environnement, *via* la création d'une fiducie d'utilité sociale.

---

<sup>84</sup> La fiducie d'utilité sociale est celle qui est constituée dans un but d'intérêt général, notamment à caractère culturel, éducatif, philanthropique, religieux ou scientifique. Elle n'a pas pour objet essentiel de réaliser un bénéfice ni d'exploiter une entreprise (art. 1270 *C.c.Q.*).

La mise sur pied d'un tel programme d'aide et d'une fiducie d'utilité sociale en matière d'environnement nous apparaît être un gage de succès des initiatives environnementales qu'une municipalité pourrait décider d'entreprendre maintenant et dans le futur. La création de telles fiducies doit être encouragée.

Ajoutons à cela que plusieurs municipalités ont maintenant entrepris de consacrer une partie de leurs taxes foncières à la création de *fonds verts*, lesquels pourront justement être utilisés au besoin pour permettre des interventions ciblées en matière environnementale.

#### **4) Le pouvoir des citoyens**

Enfin, le citoyen! Dernier en liste, mais non le moindre! On pourrait croire que les citoyens n'ont que peu à dire ou à faire en matière de protection des lacs et des cours d'eau, l'initiative des moyens reposant principalement entre les mains des municipalités et du gouvernement provincial. Mais il n'en est rien. Les citoyens peuvent et doivent jouer un rôle important, individuellement, en se souciant de l'aménagement de leur terrain, ou collectivement, en se regroupant au sein d'associations de propriétaires ou de protection des lacs, ou encore en agissant dans les organismes de bassin versant. Chaque citoyen dispose également d'un droit à un environnement de qualité tel que prévu par les articles 19.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et 46.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

##### 4.1) Le droit à la qualité de l'environnement

L'article 19.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* donne à chaque citoyen du Québec droit « à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent ». L'article 19.2 de la Loi octroie, pour sa part, un pouvoir d'injonction à chaque citoyen afin d'« empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte » à son droit à la qualité de l'environnement. Enfin, l'article 19.3 *L.Q.E.* confère ce droit à « toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu ». Les municipalités peuvent elles aussi exercer ces droits.

Depuis 2006, ce droit à la qualité de l'environnement est complété par l'article 46.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* selon lequel « [t]oute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ».

Ces différentes dispositions législatives permettent ainsi à tout citoyen du Québec, qui fréquente un lieu où il constate qu'il existe une atteinte à la qualité de l'environnement, de saisir un tribunal pour que cesse cette atteinte *via* un recours en injonction. L'injonction peut même obliger le contrevenant à remettre les lieux dans leur état original.

Par conséquent, on comprendra que tout citoyen qui constate une contravention aux normes de protection des rives, du littoral ou des plaines inondables, ou aux normes concernant les



installations septiques peut, de son propre chef, agir en justice pour faire corriger la situation irrégulière.

#### 4.2) La recherche de consensus collectifs et l'adoption de chartes des lacs

Si, individuellement, chaque citoyen du Québec dispose d'un droit à un environnement de qualité et qu'il peut agir pour faire cesser et corriger une situation illégale, les enjeux soulevés par la protection des lacs et des cours d'eau nous incitent par ailleurs à retrouver le sens de la *communauté*.

Biens collectifs, les lacs et cours d'eau, exigent de leurs usagers qu'ils se soucient des effets de leurs actions sur la qualité du plan d'eau dont ils partagent l'usage avec leurs voisins. Ainsi, l'abus de l'un entraîne une perte pour tous. Le phénomène des algues bleues ne saurait mieux illustrer cette réalité : parce que certains ont artificialisé les rives de leur terrain, tous subissent la dégradation du lac lorsqu'apparaissent les algues bleues. Aussi, de plus en plus de propriétaires riverains redécouvrent le sens de la *communauté* autour du lac où ils résident.

Il appert en effet que la protection des lacs et des cours d'eau exige l'engagement collectif de tous afin d'atteindre des résultats probants : les initiatives isolées sont toujours bienvenues, mais ne sauraient remplacer les bénéfices d'une action concertée.

##### 4.2.1) *La création d'une association de lac*

La création d'une association de lac représente un moyen privilégié et efficace de regrouper la communauté des usagers d'un lac autour d'objectifs communs. On assiste actuellement à une multiplication de ces associations au Québec, signe d'une prise de conscience collective de la fragilité de nos lacs et cours d'eau, mais aussi de la richesse qu'ils représentent.

Ainsi,

« Les associations de lac représentent des voix privilégiées, capables de signaler les problèmes et les menaces que subissent les lacs, puisqu'elles émergent de citoyens sensibilisés, intéressés et convaincus qui habitent les rives et le bassin versant du lac. Le pouvoir d'information et d'éducation s'en trouve renforcé et devient plus crédible qu'une démarche individuelle. Par conséquent, l'association de lac et les regroupements d'associations deviennent des interlocuteurs importants des municipalités, des MRC, des ministères et d'autres organismes. »<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> MDDEP, « Prendre son lac en main - Guide d'élaboration d'un plan directeur de bassin versant de lac et adoption de bonnes pratiques », Direction des politiques de l'eau du MDDEP, été 2007. [En ligne] [www.mddep.gouv.qc.ca/eau/eco\\_aqua/cyanobacteries/guide\\_elaboration.pdf](http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/eco_aqua/cyanobacteries/guide_elaboration.pdf).

#### 4.2.2) L'adoption d'une charte du lac

L'adoption d'une *charte du lac* représente un autre moyen de *crystalliser* le consensus social autour d'un lac. Une charte du lac est un document généralement adopté par l'association de protection du lac et à laquelle les usagers du lac sont invités à adhérer. Cela constitue ni plus ni moins qu'un *contrat social* que les usagers du lac acceptent volontairement de respecter.

La charte du lac énonce les principes concernant la bonne gestion du lac, le respect de la qualité de vie de ses résidents et propose parfois un code de conduite. Le site du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) propose ainsi un exemple de charte de lac avec une série d'actions que les usagers du lac sont invités à respecter<sup>86</sup>. Une charte du lac pourrait, par exemple, aborder la question de la protection ou de la renaturation des rives, de la conduite des bateaux ou traiter du souci de protéger la qualité de l'environnement.

Les éléments d'une charte des lacs deviennent autant d'actions ou de gestes concrets qui peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité de l'écosystème d'un lac ou en favoriser la protection. La *charte du lac* devient ainsi également un moyen de sensibilisation des usagers du lac et un rappel des enjeux quant à sa protection.

#### **Proposition CQDE #1**

**Pour assurer plus de pérennité à cet outil, le CQDE propose qu'il soit possible d'inscrire les éléments pertinents d'une *charte de lac* contre les immeubles riverains ou du bassin versant concerné et que ces restrictions puissent alors être publiées au registre foncier. Cette façon de procéder permettrait en effet de « dénoncer » aux générations successives de propriétaires les éléments du consensus social qui a fait l'objet de la *charte de lac*. Afin de respecter la structure de notre droit civil, les engagements découlant d'une charte de lac, à inscrire contre un immeuble, prendrait alors la forme de restrictions d'usage, sous le modèle d'une *servitude de conservation*.**

Les membres de l'*Association des propriétaires du lac Caché*, dans la municipalité de La Macaza dans les Laurentides, ont récemment convenu d'établir une « zone de loisir » pour les embarcations motorisées dans une partie plus reculée du lac. De cette façon, l'Association désire favoriser une meilleure cohabitation entre les amateurs de bateaux et les autres utilisateurs du lac.

L'*Association de protection du lac Hénault*, à Mandeville dans Lanaudière, a pour sa part instauré une journée sans bateau à moteur qui, semble-t-il, est bien respectée par l'ensemble des utilisateurs du lac.

Ce sont là des exemples d'initiatives qui peuvent être prises par les associations de lacs afin de protéger la qualité de ceux-ci et favoriser une plus grande harmonie dans la collectivité des usagers de ces lacs.

---

<sup>86</sup> MDDEP, « Charte des lacs ». [En ligne] [www.mddep.gouv.qc.ca/eau/algues-bv/engagement/engagement.asp](http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/algues-bv/engagement/engagement.asp).

#### 4.3) Le rôle des organismes de bassin versant

Un mot, en terminant, sur le rôle des organismes de bassin versant. À l'occasion de son intervention devant la Commission Beauchamp sur la gestion de l'eau au Québec, et depuis lors, le CQDE fait profession de foi dans la gestion par bassin versant.

Il en va de même en matière de protection des lacs et cours d'eau : le CQDE est fermement convaincu que les organismes de bassin versant doivent participer activement à la recherche et à la mise en œuvre de solutions. Cela est d'autant plus vrai que le bassin versant est l'unité physiographique de base la plus logique et cohérente pour traiter de la question de la protection des lacs et cours d'eau.

De plus, tel que nous avons eu l'occasion de le faire valoir au moment de la commission parlementaire sur le projet de *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*<sup>87</sup>, le CQDE est d'avis qu'il est essentiel de placer les *plans directeurs de l'eau* (PDE) au centre de la gouvernance de l'eau, sinon on perpétue la gestion en silo. Pour faire du PDE la clé de voûte de la gouvernance de l'eau, il faut qu'il soit nécessairement respecté par le ministre, le gouvernement et les municipalités (locales, régionales ou métropolitaines) et qu'ils participent à sa mise en œuvre. Le PDE occupant le centre de la gouvernance de l'eau, tout le reste s'imbrique dans une cohérence logique et permet une approche de développement durable. Dans cette perspective, la lutte contre les cyanobactéries doit trouver place dans le PDE et l'organisme de bassin versant peut assurer la coordination des actions à l'échelle du bassin versant.

---

<sup>87</sup> Projet de loi n° 92, audition le 24 septembre 2008.

## CONCLUSION

Ainsi que nous en avons fait état d'entrée de jeu, nous sommes d'avis que le problème des algues bleues dans les lacs et cours d'eau au Québec n'est que le symptôme de notre occupation inadéquate du territoire. Une occupation inadéquate qui se traduit notamment par :

- des ouvrages collectifs d'assainissement des eaux inefficients;
- des normes de rejets qui ne protègent pas véritablement les lacs;
- des installations septiques non conformes, lorsqu'elles ne sont pas carrément inexistantes;
- des acteurs qui omettent d'agir et se renvoient la balle de la responsabilité;
- un laxisme déplorable dans la protection des rives;
- une timidité proverbiale dans l'imposition de mesures correctrices;
- une révérence inappropriée à l'égard d'aménagements qui polluent l'environnement;
- des normes d'urbanisme qui favorisent le ruissellement;
- le recours à des normes absolues qui ne protègent pas efficacement la capacité de support des écosystèmes;
- l'absence de connaissance actualisée du territoire préalable à son développement;
- etc.

Aussi, si nous n'avons pas répondu expressément aux questions du document de consultation, plusieurs réponses à ces questions transparaissent dans nos propos. Le CQDE est ainsi d'avis que la protection de nos lacs et cours d'eau passe notamment par :

- un engagement véritable des acteurs et intervenants à assumer leurs responsabilités et à agir efficacement;
- une révision en profondeur de nos modes d'occupation du territoire;
- l'adoption de règlements d'urbanisme « intelligents », reposant sur des discriminants efficaces et qui permettent de tenir compte de la capacité de support des écosystèmes;
- l'application du principe de subsidiarité afin de favoriser l'intervention du niveau de gouvernement à avoir une action efficace sur chacune des problématiques auxquelles il faut s'attaquer.

Parmi les acteurs plus particulièrement visés, il est temps que le MDDEP et les municipalités relèvent le gant, agissent de concert et exercent un véritable leadership dans la lutte contre les cyanobactéries.

Nous sommes convaincus que tous les outils légaux ou réglementaires existent déjà pour nous permettre de protéger efficacement nos lacs et cours d'eau. On nous permettra d'ailleurs de le répéter : les municipalités du Québec disposent de TOUS les pouvoirs utiles, sauf celui concernant la circulation des bateaux de plaisance, pour agir en la matière. Le temps des hésitations, des tergiversations et du *statu quo* doit être révolu.

S'il reste des zones d'ombre, nous espérons que les recommandations que nous avons formulées au cours du présent mémoire contribueront à les dissiper.

## RÉFÉRENCES

### 1) Doctrine

ALHÉRITIÈRE, D., *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, Éditeur officiel du Québec, 1976.

BOUCHARD, D., « L'affaire Spraytech et le pouvoir des municipalités de régler les matières environnementales « nouvelles » », dans *Développements récents en droit de l'environnement (2002)*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2002, p. 1.

CARIGNAN, R., « Protection et restauration : prendre en charge son lac (Science et croyances) », conférence présentée dans le cadre du Colloque « *J'ai le goût de l'eau!* » de la Corporation d'Aménagement de la Rivière l'Assomption (CARA), 14 octobre 2006.

CÔTÉ, P.-A., *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Thémis, 2006.

DAIGNEAULT, R. et M. PAQUET, *L'environnement au Québec*, Éditions CCH, version électronique ([www.cchenligne.ca](http://www.cchenligne.ca)).

GIRARD, J.-F., « La protection des milieux naturels par les municipalités : effervescence d'un droit en développement », dans *Développements récents en droit de l'environnement 2007*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2007, p. 81.

HÉTU, J. et Y. DUPLESSIS, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, Éditions CCH; édition électronique ([cchenligne.ca](http://cchenligne.ca)).

LAPALME, R. dir., *Algues bleues – Des solutions pratiques*, Boucherville, Bertrand Dumont éditeur, Collection « Bouquins verts », 2008.

MDDEP, « Prendre son lac en main - Guide d'élaboration d'un plan directeur de bassin versant de lac et adoption de bonnes pratiques », Direction des politiques de l'eau du MDDEP, été 2007. [En ligne] [www.mddep.gouv.qc.ca/eau/eco\\_aqua/cyanobacteries/guide\\_elaboration.pdf](http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/eco_aqua/cyanobacteries/guide_elaboration.pdf).

NADON, O., « La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables : un terrain aride », *CCH Municipal et droit public*, février 2006, p. 3.

PIETTE, J., « L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement », dans *Développements récents en droit de l'environnement 2007*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2007, p. 475.

SAGER, M., *Enquête sur l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables par les municipalités*, Ministère de l'Environnement, Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, 2004.

SANSFAÇON, S., « Quelques difficultés rencontrées en matière de règlements municipaux portant sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables », dans *Développements récents en droit municipal 2007*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2007, p. 39.

Service des eaux municipales de la Direction des politiques de l'eau, *Guide technique – Traitement des eaux usées des résidences isolées*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, janvier 2007.

## 2) Jurisprudences

*114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241.

*Abitibi (Municipalité régionale de comté) c. Ibitibia Ltée* [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.).

*A.-G. Que v. Fraser*, (1906) 37 S.C.R. 577.

*Alberta c. Transports Canada et Friends of the Oldman River*, [1992] 1 R.C.S. 3.

*Autotte c. St-Gelais*, (26 janvier 2005), Longueuil 505-22-009816-036 (C.Q.), j. Sirois.

*Baie-St-Paul (Ville de) c. Savard*, 2008 QCCS 5558.

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

*Bell v. Corporation of Quebec*, (1879-80) 5 A.C. 84.

*Canada (Proc. Gen.) c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

*Canadien Pacifique Ltée c. Ontario*, [1995] 2 R.C.S. 1028.

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

*Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*, [2004] 2 R.C.S. 74.

*Corporation municipale de Wendover et Simpson c. Fillion*, [1992] R.D.I. 267 (C.A.), EYB 1992-63873 (C.A.).

*Drouin c. Sainte-Agathe-Des-Monts (Ville de)*, EYB 2009-154834 (C.S.).

*Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304.

*Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.).

*Hudon-Desjardins c. P.G.Q.*, [1989] R.D.I. 806 (C.S.).

*Imperial Oil c. Québec* [2003] 2 R.C.S. 624.

*La Macaza (Ville de) c. Piché*, EYB 2009-158993 (C.S.).

*Lacroix c. Municipalité de Saint-Eugène-de-Guigues* (12 décembre 1990), Témiscamingue 610-32-000053-909 (C.S.), j. Bélanger.

*Larose c. Municipalité de Brigham* (10 mai 1991), Bedford 455-05-000053-913 (C.S.) j. Savoie.

*Longueuil c. Gestion A Godin*, EYB 2006-102082 (C.S.).

*McLoed c. Saint-Sauveur (Ville de)*, EYB 2005-86466 (C.S.).

*Municipalité de Brigham c. Bernard*, REJB 1999-13399 (C.S.).

*Municipalité de Frelighsburg c. Entreprises Sibeca inc.*, REJB 2002-35880 (C.A.), conf. *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304.

*Municipalité de St-Mathieu de Laprairie c. Gadoury*, J.E. 91-1415 (C.S.).

*Municipalité de St-Pierre Île d'Orléans c. Godbout*, (9 octobre 2003) Québec 200-10-001391-023 (C.A.), jj. Otis, Rochette et Morissette.

*Québec (Procureure générale) c. LaRochelle*, REJB 2003-51811 (C.S.).

*R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674.

*R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

*Saint-Denis-de-Brompton c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 240 (C.A.).

*Ville de Sept-Îles c. Comité des citoyens du district de la Rive inc.*, REJB 2004-68394 (C.S.).

*Wallot c. Québec (Ville de)*, EYB 2009-158479 (C.S.).

*Weitzman c. Westmount (Cité de)*, REJB 199057935 (C.A.).