

Les municipalités du Québec : un vecteur de développement dura- ble

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

Présenté devant la *Fédération québécoise des municipalités* (FQM)

par

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



13 juin 2007

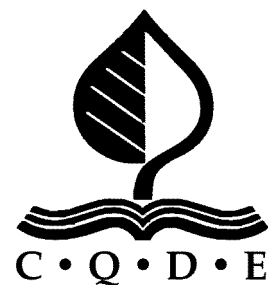
Les municipalités au Québec : un vecteur de développement durable

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

Présenté devant la *Fédération québécoise des municipalités* (FQM)

par

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



13 juin 2007

© 2007

Centre québécois du droit de l'environnement
454, avenue Laurier
Montréal, Québec, Canada
H2J 1E7
Téléphone: (514) 861-7022
Télécopieur: (514) 861-8949
Courriel: cqde@cqde.org
Site internet : www.cqde.org

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

Contenu

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	VII
MISSION.....	VII
VISION	VIII
INTRODUCTION.....	1
LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ.....	1
LA COUR SUPRÊME ET L'APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ	1
DE NOUVEAUX POUVOIRS EN ENVIRONNEMENT : LA LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES	3
LE RESPECT GRANDISSANT DE L'AUTONOMIE DES MUNICIPALITÉS.....	4
LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LES MUNICIPALITÉS.....	5
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET MUNICIPALITÉS	5
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET ENVIRONNEMENT.....	6
MUNICIPALITÉS ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	8
<i>Protection des milieux naturels</i>	8
<i>La nécessaire connaissance préalable du territoire</i>	9
<i>La protection des lacs et cours d'eau</i>	11
CONCLUSIONS	12

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* (ci-après le « CQDE » ou le « Centre ») a été fondé en 1989. Depuis maintenant 15 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.

Enfin, lorsque 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. »¹

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. Depuis sa fondation, le CQDE dispense 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.

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.

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

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

Signe des temps ou mode passagère? Dans la foulée du *Sommet mondial pour le développement durable* de Johannesburg, le monde municipal prenait peu à peu conscience du rôle important et essentiel que les municipalités sont dorénavant appelées à jouer en matière de protection de l'environnement, de gestion des ressources, de développement économique et social, bref, de développement durable dans les années à venir.

La prise de conscience du monde municipal s'est d'autant plus accélérée que celui-ci a hérité, ces dernières années, de nouvelles responsabilités en environnement. Pensons ainsi aux nouvelles responsabilités en matière de gestion des matières résiduelles, des pesticides, des aires protégées ou de gestion de l'eau. La récente *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. 47.1; ci-après « *L.C.M.* ») est venue ajouter aux pouvoirs et compétences des municipalités en matière d'environnement.

Par ailleurs, un mouvement se dessine et prend de l'ampleur au sein de la population. Ainsi, nombreux sont ceux qui pensent qu'il faut cesser de s'en remettre systématiquement au gouvernement pour solutionner les problèmes qui se présentent et que chacun devrait d'abord prendre sa part de responsabilité, agir à son niveau, sur son milieu. Force est de constater, en effet, que de plus en plus de citoyens réclament le droit de participer aux processus décisionnels et exigent de se faire entendre quant à la gestion des ressources de leur milieu.

Or, les municipalités représentent le palier de gouvernement le plus proche des citoyens et, de l'avis de plusieurs, le plus apte à créer cette synergie entre la volonté des citoyens et les orientations de l'État quant à la gestion des ressources et le développement économique et social. Le principe de *subsidiarité* semble ici trouver toute sa valeur : dans la mesure où les municipalités représentent le palier de gouvernement le plus proche des citoyens, elles deviennent *naturellement* un vecteur fondamental de la mise en œuvre du développement durable.

LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

La Cour suprême et l'application du principe de subsidiarité

Ceci n'avait pas échappé à la juge L'Heureux-Dubé qui, dans l'arrêt *Spraytech* de la Cour suprême du Canada, campe ainsi le jugement qu'elle s'apprête à rendre au nom de la majorité :

« Le contexte de ce pourvoi nous invite à constater que notre avenir à tous, celui de chaque collectivité canadienne, dépend d'un environnement sain. 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 » [...].

[...]

Cette instance surgit à une époque où les questions de gestion des affaires publiques sont souvent examinées selon le principe de la subsidiarité. Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population. S'exprimant au nom de la majorité dans *R. c. Hydro-Québec* [...], le juge La Forest écrit que « la protection de l'environnement est un défi majeur de notre époque. C'est un problème international qui exige une action des gouvernements de tous les niveaux » (je souligne), Dans ces motifs, il cite avec approbation un extrait de *Notre avenir à tous*, rapport publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (« Commission Bruntland »), créée par les Nations Unies. Cette commission a recommandé que « les autorités locales [soient] habilitées à renforcer, mais non pas à libéraliser, les normes nationales ». »² [Italiques dans l'original, nos soulignés, références omises]

Dans un commentaire portant sur cette décision, M^e Daniel Bouchard soulignait comment « [l']orientation retenue dans l'affaire *Spraytech* par la Cour suprême est particulièrement rafraîchissante en regard des questions environnementales »³. En fait, souligne-t-il, 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 environnementale⁴.

Tout comme M^e Bouchard, nous sommes d'avis que les développements jurisprudentiels récents marquent de plus en plus ce rôle de « fiduciaire de l'environnement »⁵ qui incombe aux administrations publiques, particulièrement les municipalités.

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

³ Daniel BOUCHARD, « L'affaire *Spraytech* et le pouvoir des municipalités de régler 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.

⁴ *Ibid.*

⁵ C'est la juge L'Heureux-Dubé qui, dans l'affaire *Spraytech*, précitée, note 2, reprend à son compte dans le corps de son jugement l'affirmation de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Scarborough c. R.E.F. Homes Ltd.* ((1979) 9 M.P.L.R. 255) voulant que les municipalités aient 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.*, [2004] 2 R.C.S. 74.

De nouveaux pouvoirs en environnement : La Loi sur les compétences municipales

Le législateur québécois n'allait d'ailleurs pas rester muet devant ces développements jurisprudentiels et, le 1^{er} janvier 2006, la *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. C-47.1; ci-après « *L.C.M.* ») entrainait en vigueur. L'article 4 de cette loi octroie dorénavant aux municipalités du Québec une compétence spécifique et particulière en matière d'environnement. Cet article dispose en effet :

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

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

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

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.*).

La *Loi sur les compétences municipales* marque également un changement majeur de philosophie dans l'interprétation des pouvoirs municipaux puisque l'article 2 édicte :

« Les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive. »

Le respect grandissant de l'autonomie des municipalités

Le législateur a ainsi fait écho aux propos de la juge McLachlin dans l'arrêt *Produits Shell Canada c. Vancouver*⁶, pour qui :

« [...], on peut soutenir qu'une interprétation libérale des pouvoirs municipaux s'accorde davantage avec *la véritable nature des municipalités modernes*. Comme l'affirme McDonald, les municipalités « ont beaucoup évolué depuis leurs origines dans une société rurale qui n'exigeait du gouvernement que peu de choses ». Elle et d'autres commentateurs *préconisent que les conseils municipaux soient libres de définir eux-mêmes, dans la mesure du possible, l'étendue de leurs pouvoirs légaux*. L'intervention judiciaire excessive dans les décisions de conseils municipaux élus, comme l'illustre la présente affaire, peut avoir pour effet d'enfermer les municipalités modernes dans le carcan de la tradition. »⁷ [Références omises; nos italiques]

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*. Ajoutons à cela le commentaire de la Cour suprême dans l'arrêt *Sibeca* qui, spécifiquement en matière de conservation des milieux naturels, déclarait que : « Même si la conservation de l'environnement fait l'objet de lois spécifiques, la protection de l'environnement naturel du territoire municipal ne peut constituer un but illégitime pour un conseil municipal »⁸.

C'est dans ce contexte jurisprudentiel et législatif évolutif que s'inscrit le présent commentaire du *Centre québécois du droit de l'environnement* sur les municipalités québécoises et la mise en œuvre du développement durable, notre propos portant plus particulièrement sur les aspects environnementaux du sujet.

⁶ [1994] 1 R.C.S. 231.

⁷ *Id.*, 244-24. Ces propos furent repris avec approbation par la Cour suprême dans au moins deux autres arrêts : *Nanaimo (Ville) c. Rascall Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342 et *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304, REJB 2004-70874.

⁸ *Entreprise Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, précitée, note 7, par. 38.

LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LES MUNICIPALITÉS

Développement durable et municipalités

La mise en œuvre du développement durable est inextricablement liée à l'engagement des municipalités d'y prendre part. Ce fut là l'une des conclusions du Sommet de la Terre s'étant tenu à Johannesburg, en Afrique du Sud, en 2002.

À cette occasion, les gouvernements locaux se sont positionnés en tant qu'acteurs clés de la mise en place du développement durable et ils ont adopté une *Déclaration des gouvernements locaux au sommet mondial sur le développement durable* par laquelle ils ont exprimé leur volonté de jouer un rôle important dans la mise en œuvre du développement durable.

Dans le contexte québécois, les engagements suivants nous apparaissent particulièrement pertinents :

- travailler avec les gouvernements nationaux et la communauté internationale pour renforcer les capacités des gouvernements locaux à gérer le développement durable, en particulier à travers les processus de dialogue approuvés en 2001 par la Commission des Nations Unies pour les Établissements Humains et la Déclaration de l'Assemblée Générale (paragraphe 37) à l'occasion du bilan quinquennal du Sommet d'Istanbul sur les Établissements Humains;
- développer des Stratégies urbaines de développement local qui intègrent les dimensions économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement;
- au cours de la décennie à venir, bâtir sur les réussites des Agendas 21 Locaux et accélérer la mise en oeuvre de ceux-ci à travers des campagnes de promotion des Actions 21 Locales, ainsi que des programmes qui forgent des communautés et des villes durables, tout en protégeant le patrimoine mondial;
- entreprendre des activités et des partenariats ville à ville/coopération internationale municipale visant un apprentissage réciproque, un échange de bonnes pratiques et le développement des capacités en matière de développement durable, en particulier dans le contexte d'une urbanisation croissante;
- de développer une nouvelle culture plus profonde de la durabilité dans nos villes et dans nos localités englobant un engagement en faveur des politiques d'achat et des modes de consommation sains sur le plan social et environnemental, une planification durable, un investissement et une gestion des ressources et la promotion de nouvelles sources d'énergie propres. À cette fin, nous demandons à tous les gouvernements locaux de débattre de l'adhésion à la Charte de la Terre;
- de développer une gouvernance locale effective et transparente, qui comprendrait un rôle de leadership actif dans la communauté, en accordant une place importante au travail avec les organisations locales de la société civile et le secteur privé et en assurant la parité des femmes et des hommes et l'implication active des secteurs défavorisés;

- de gérer les collectivités locales de façon holistique pour atteindre, efficacement, les objectifs du développement par la gestion intégrée des ressources financières, humaines et naturelles.

Le CQDE estime que ces engagements sont toujours d'actualité et qu'ils sont une illustration du rôle fondamental que les municipalités sont appelées à jouer dans la mise en œuvre du développement durable.

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

C'est d'ailleurs là l'une des conclusions que nous avons retenues de notre participation à la Journée-Colloque de la FQM, le 17 avril dernier : cette volonté affichée par les participants d'assumer un leadership effectif dans la mise en œuvre du développement durable et ce, indépendamment de la volonté affichée par les gouvernements fédéral ou provincial.

Développement durable et environnement

La *Loi sur le développement durable*, adoptée par l'Assemblée nationale du Québec, fixe le cadre du développement durable au Québec.

Tout d'abord, l'article 2 de la Loi définit le concept de « développement durable » tel qu'il s'appliquera dorénavant au sein de l'Administration publique au Québec. Il est ainsi prévu :

« 2. Dans le cadre des mesures proposées, le « développement durable » s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. »

Ensuite, l'article 6 de la Loi énumère une série de 16 principes directeurs destinés à orienter toutes les actions de l'Administration, incluant celles des municipalités. Au chapitre des préoccupations environnementales, sujet de notre commentaire, les principes suivants attirent notre attention :

« a) « *santé et qualité de vie* »: les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature;

c) « *protection de l'environnement* »: pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

g) « *subsidiarité* »: les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;

i) « *prévention* »: en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;

j) « *précaution* »: 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;

l) « *préservation de la biodiversité* »: la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens;

m) « *respect de la capacité de support des écosystèmes* »: les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;

o) « *pollueur payeur* »: les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;

p) « *internalisation des coûts* »: la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale. »

Chacun des principes susmentionnés nous semblent interpeller les municipalités, dans l'une ou l'autre des facettes de leurs activités. Même plus, nous y voyons des interrelations importantes où la protection de l'environnement est garante d'une meilleure santé des populations et de la qualité de vie. La protection de l'environnement exige cependant un changement de nos comportements afin d'élaborer des mécanismes permettant toujours davantage l'internalisation des coûts, notamment par l'application grandissante du principe pollueur-payeur.

Il devient enfin primordial de protéger la biodiversité et d'intégrer la notion de respect de la capacité de support des écosystèmes aux schémas décisionnels de développement. Nous voulons plus particulièrement discuter de ces questions dans la dernière section en abordant deux sujets : la protection des milieux naturels et la protection des lacs et cours d'eau.

Municipalités et protection de l'environnement

Protection des milieux naturels

Sujet de préoccupation relativement nouveau des administrations municipales au Québec, la protection des milieux naturels – humides ou boisés – soulève en effet des enjeux de plus en plus fréquents au sein des collectivités locales. Premières artisanes de l'aménagement et du développement de leur territoire, les municipalités sont certainement toutes désignées pour intervenir dans la protection des milieux naturels qui s'y trouvent. Les municipalités apparaissent en effet placées sur la ligne de front en matière d'environnement, en général, et de conservation, en particulier.

Aussi, la protection de notre patrimoine naturel ne peut plus être l'apanage du gouvernement provincial seul. L'urgence des enjeux exige la participation des gouvernements de tous les niveaux, ce qui inclut plus que jamais les municipalités qui, selon le principe de la subsidiarité, doivent être habilitées à agir compte tenu des réalités de leur territoire et des particularités de la population locale⁹.

Or, il nous apparaît que les lois municipales offrent un arsenal impressionnant d'outils permettant aux pouvoirs municipaux d'intervenir en faveur de la conservation des milieux naturels sur leur territoire¹⁰. Pourtant, ces outils restent relativement peu connus et peu utilisés. On peut certainement voir dans notre approche historique au développement et à l'occupation du territoire des raisons expliquant le peu d'intérêt porté à la protection de notre patrimoine naturel. Mais, manifestement, les choses changent et on constate un engouement certain de la population envers la préservation des milieux naturels.

Interpellées à ce sujet, des administrations municipales osent prendre un virage vert et adoptent des mesures de protection des milieux naturels qui se trouvent sur leur territoire¹¹. Ces municipalités font figure de pionnières. En parallèle, comme nous le faisait voir M^e Bouchard ci-haut, un courant jurisprudentiel se dessine alors que les tribunaux – particulièrement la Cour suprême – semblent vouloir accorder une plus grande déférence aux décisions des municipalités lorsque ces décisions concernent la sécurité publique ou la protection de l'environnement.

Cependant, même si nous croyons que les municipalités du Québec sont stratégiquement placées pour évaluer et connaître la capacité de support des écosystèmes nous constatons qu'elles ont encore du travail à faire afin de se donner des moyens d'acquérir une connaissance approfondie et

⁹ Relire les propos de la juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, précité, note 2.

¹⁰ Pour une étude approfondie, voir 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.

¹¹ Citons, par exemple, la Ville de Montréal qui a adopté sa *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels* le 13 décembre 2004 ou la Ville de Bromont qui, pareillement, a adopté une *Stratégie de protection des espaces verts et des milieux naturels* le 7 février 2005. Plusieurs MRC, dans le cadre de la révision de leur schéma d'aménagement et de développement, y ont par ailleurs intégré des dispositions favorisant la prise en compte du patrimoine naturel et sa protection.

sans cesse actuelle de leur territoire, connaissance préalable sans laquelle une municipalité ne devrait pas autoriser le développement de son territoire.

La nécessaire connaissance préalable du territoire

Il est 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 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 comporte. C'est pourquoi on continue à remblayer allègrement des milieux humides qui, autrement, serviraient d'éponges naturelles pour prévenir les « coups d'eau » lors de pluies abondantes, on canalise les ruisseaux, accélérant ainsi l'acheminement des eaux de ruissellement aux cours d'eau principaux qui ne sont plus en mesure d'en prendre, d'autant plus qu'on « immunise » nos constructions pour mieux s'implanter dans les plaines de débordement. Inexorablement, toujours, on imperméabilise le territoire sans sembler comprendre que tôt ou tard, c'est la sécurité des personnes et des biens qui s'en trouve ainsi menacée. Manifestement, il y a là méconnaissance de la capacité de support des écosystèmes, principe cardinal du développement durable.

Pourtant, il y a des indices qui devraient nous alerter. Les impacts environnementaux découlant du développement immobilier sont bien réels et exercent une ponction importante sur les ressources publiques. Qu'il suffise de penser à toutes ces victimes d'inondations qu'il faut indemniser à chaque année de façon récurrente, à tel point que le gouvernement du Québec a cru bon d'adopter, au mois de décembre 2003, le *Programme général d'aide financière lors des sinistres*. Ce programme pourvoit maintenant de façon permanente au régime d'indemnisation des victimes de sinistres, dont les inondations. Ainsi, le gouvernement n'est plus obligé d'intervenir à chaque fois, de façon ponctuelle par décret. Évidemment, ceux à qui profite le développement ne sont pas *taxés* rétroactivement pour compenser les dommages subis par les victimes de sinistres.

Si, aujourd'hui, les enjeux qui nous interpellent relèvent de la protection des milieux humides ou boisés, il semblerait que ces mêmes enjeux ont présidé à l'adoption de la première version de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* en 1987. Il faut lire, à ce sujet, le résumé que le juge Roland Durand fait de la toile de fond qui prévalait à cette époque pour constater comment l'histoire semble vouloir se répéter.

Ainsi, l'affaire *Lalande c. Québec (Procureur général)* fut, à notre connaissance, la première cause portée devant les tribunaux afin de contester l'imposition des mesures de protection des plaines inondables qui découlaient de l'adoption de la première *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*. Le juge explique ainsi ce qui a poussé le gouvernement à adopter cette politique :

« La toile de fond

La province de Québec s'est développée le long de ses cours d'eau, pendant longtemps les seuls moyens de transport rapides et efficaces. Par atavisme, sans doute, les Québécois continuent à s'installer le long des rivières, même si elles ont perdu leur vocation première. Malheureusement, elles ont la mauvaise habitude de déborder à la fonte des neiges et d'inonder souvent le terrain, sinon la maison même, des riverains. *Les gouvernements fédéral et provincial ont longtemps compensé les gens qui subissaient ainsi des dégâts mais, après les crues désastreuses de 1972 à 1974, il décident d'attaquer le problème à sa source, soit dit sans plaisanter, et signent une Convention visant la cartographie des plaines d'inondation en vue d'une réduction des dommages, dont le but est de contrôler, sinon de décourager, les nouvelles utilisations dans les plaines inondables à récurrence de 20 ans et de 100 ans. [...]*

Ce changement de cap était dû au fait que beaucoup de gens dont la propriété était inondée tous les printemps, ou presque, avaient, soit remblayé, soit endigué leurs terrains. Au fil des ans, des experts s'aperçurent que, si cela réglait le problème de quelques citoyens, cela en créait d'autres beaucoup plus graves. »¹² [Nos italiques, sauf titre de la convention]

On voit que déjà, au milieu des années 1970, le gouvernement avait le souci de restreindre les coûts socio-environnementaux découlant d'un développement immobilier inadéquat. Référant ensuite aux arguments du Procureur général, le juge Durand ajoute :

« Le but de la convention de 1976 est de cartographier les zones inondables au Québec afin d'y interdire toute nouvelle construction qui ne soit pas protégée contre les inondations. En 1977, la *Loi sur les cités et villes* est amendée pour permettre aux municipalités de refuser d'émettre un permis de construction dans une telle zone. Nombre de propriétaires contournent alors cette interdiction en surélevant leur terrain pour qu'il ne soit plus affecté par la crue des eaux et qu'on puisse leur émettre un permis. Cette prolifération de remblais ne fait qu'aggraver la situation en modifiant le milieu hydrique et en augmentant les crues en amont. La protection de l'environnement devient, dès lors, une priorité du gouvernement et, le 8 mars 1978, le Conseil des ministres décide, entre autres :

de confier au ministre des Richesses naturelles le soin d'*inviter les municipalités concernées par les zones d'inondation désignées à zoner ce territoire de façon à ce qu'aucune construction nouvelle ne soit permise dans les zones d'inondation de grand courant* et que seules les constructions dites immunisées soient permises dans les zones d'inondation de faible courant. »¹³ [Nos italiques, sauf titre de la loi]

¹² *Lalande c. Québec (Procureur général)*, EYB 1991-75913 (C.S.), par. 4 et 5. Des indemnités de plus de 23 millions de dollars avaient été versées aux victimes d'inondations en 1974, et presque autant en 1976.

¹³ *Id.*, par. 58.

Il était alors question que les municipalités puissent carrément interdire la construction dans les plaines inondables de grand courant, une mesure qui sera finalement imposée par le gouvernement en... 2005 avec la promulgation de la dernière version de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*.

Bref, nous constatons que les batailles qui ont eu cours suite à l'entrée en vigueur des mesures de protection des rives, du littoral et des plaines inondables risquent de se répéter quant à la protection des milieux humides ou boisés. Par conséquent, nous croyons qu'il faut donner plus de latitude aux municipalités dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires en matière de conservation des milieux naturels. Si, pour l'essentiel, ces outils législatifs et réglementaires nous apparaissent adéquats, encore faut-il permettre aux municipalités d'en faire pleinement usage. C'est pourquoi nous en appelons à une nouvelle évolution du délicat équilibre entre les droits individuels et l'intérêt commun. Les municipalités doivent se faire les artisans de cette nouvelle approche au développement notamment par l'élaboration et la mise en œuvre d'agendas 21 locaux sur leur territoire.

La protection des lacs et cours d'eau

Ce qui nous amène à notre dernier sujet : la protection des lacs et cours d'eau, au moment où la problématique des cyanobactéries (algues bleues), pour ne nommer que celle-là, appelle à une offensive concertée et cohérente des municipalités, quelles soient locales ou régionales, à l'échelle des bassins versants.

En fait, nous sommes d'avis que l'émergence de cette problématique particulière n'est que le reflet de notre incapacité collective à protéger l'environnement et à respecter la capacité de support des écosystèmes. De fait, les cyanobactéries, dans la plupart des cas, sont le symptôme de la dégradation de la qualité de nos milieux de vie.

On ne saurait mieux illustrer le principe de la subsidiarité que par cette problématique des cyanobactéries. En effet, l'éclosion de cyanobactéries dans un cours d'eau ou un lac interpelle en premier lieu la municipalité locale : problème d'approvisionnement en eau potable et de santé publique, il découle certainement d'un aménagement inadéquat du territoire et, dans bien des cas, de l'échec des pouvoirs publics à faire respecter la bande de protection riveraine et de s'assurer de la conformité des installations septiques. Les algues bleues sont aussi une menace à l'économie des régions qui misent sur la villégiature et le tourisme.

Bref, c'est la santé des gens et toute l'économie d'une région qui risquent d'être menacées quand les algues bleues font leur apparition.

Pour prévenir l'apparition de ces nuisances dans nos lacs et cours d'eau, il faut donc impérativement protéger ou rétablir le couvert végétal des bandes riveraines et s'assurer de la conformité des installations septiques. Premiers artisans de l'aménagement et du développement de leur territoire, les municipalités ont certainement un rôle fondamental à jouer en cette matière. Le récent « plan d'action concerté visant la protection des lacs et des cours d'eau du Québec » du gouvernement provincial vient de leur rappeler et nous nous permettons d'insister.

En fait, de l'avis du *Centre québécois du droit de l'environnement*, la problématique des algues bleues est une occasion qui nous est donnée :

- 1) d'élaborer et de mettre en œuvre des outils réglementaires reposant sur les *discriminants* véritablement utiles au respect de la capacité de support des écosystèmes;
 - dans le cas des écosystèmes lacustres, il nous apparaît incontournable de tenir compte de la quantité de phosphore générée par notre occupation du territoire à l'échelle d'un bassin versant;
- 2) de favoriser la collaboration et l'échange d'information entre les pouvoirs municipaux et les associations environnementales (groupes de citoyens, associations de riverains, etc.) ou les comités de bassins qui, bien souvent, disposent d'experts détenant une bonne connaissance du territoire;
- 3) de sensibiliser, informer et éduquer nos concitoyens, encore et toujours davantage en enjeux environnementaux afin de préserver la qualité de nos milieux de vie.

CONCLUSIONS

Bref, à la lumière de ce qui précède, le *Centre québécois du droit de l'environnement* est d'avis que :

- 1) le développement durable se réalisera d'abord et avant tout par les municipalités;
- 2) que celles-ci peuvent et doivent assumer un leadership afin de mettre en œuvre le développement durable dans leur collectivité et ce, indépendamment de la volonté affichée ou non par les gouvernements fédéral et provincial;
 - a. à ce titre, l'adoption et la mise en œuvre d'agendas 21 locaux nous apparaît souhaitable;
- 3) la jurisprudence et les modifications législatives récentes ont confirmé le rôle grandissant des municipalités quant à la protection de l'environnement, notamment par leur statut de *fiduciaire de l'environnement* et par l'application du principe de *subsidiarité*;
- 4) avec les grands rôles viennent les grandes responsabilités; par conséquent, les municipalités doivent dorénavant assumer plus activement la protection de l'environnement sur leur territoire;
- 5) pour ce faire, elles doivent :
 - a. acquérir une connaissance accrue et sans cesse renouvelée de l'état de leur territoire;
 - b. intégrer la notion de capacité de support des écosystèmes, à l'échelle du bassin versant, dans leurs schémas décisionnels;
 - c. internaliser les coûts environnementaux et comprendre que les milieux humides ou boisés sont des *infrastructures municipales* déjà en place qui nous rendent des services environnementaux (épuration, rétention d'eau, etc.) sans rien nous coûter;
 - d. favoriser la collaboration et l'échange d'information avec les organismes environnementaux présents sur leur territoire;

- e. sensibiliser, informer et éduquer leur concitoyens, les municipalités doivent animer la vie communautaires et devenir un lieu d'échange naturel entre concitoyens.

La mise en œuvre du développement durable appelle un changement de paradigme. C'est à un changement important et fondamental de nos comportements que nous sommes conviés.

Si c'est à la participation et l'engagement de tous qu'il faut en appeler, le CQDE croit que les municipalités du Québec et leurs élus peuvent nous montrer la voie à suivre.