

# Le recours à la notion de développement durable dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement

La notion de développement durable repose sur des principes simples, hérités de conventions internationales<sup>1</sup>, lesquels sont de plus en plus connus au nombre de 27, dont les 6 suivants :

- **Développement durable : principe 3**  
« Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures. »
- **Intégration de la protection de l'environnement au processus de développement : principe 4**  
« Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. »
- **Participation publique : principe 10**  
« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris des informations relatives aux substances et activités dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, y compris à des sanctions et réparations, doit être assuré. »
- **Principe de précaution : principe 15**  
« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »
- **Principe du pollueur-payeur : principe 16**  
« Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, compte tenu de l'idée que c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, en ayant en vue l'intérêt du public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement. »
- **Principe de prévention : principe 17**  
« Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente. »

Le rôle des municipalités à cet égard a été en quelque sorte consacré internationalement. Ainsi, dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, on se doit de souligner les extraits suivants de la Charte des villes européennes pour la durabilité<sup>2</sup> :

« 1.2 La notion et les principes de la durabilité.

Nous, villes, comprenons que le concept de développement durable nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que nous constitue la nature. Nous nous efforçons de construire une justice sociale, des économies durables et un environnement viable. La justice sociale s'appuie nécessairement sur une économie durable et sur l'équité, qui reposent à leur tour sur un environnement viable.

Environnement durable est synonyme de maintien du capital naturel. Il exige que nous ne consommions pas les ressources renouvelables, notamment en énergie et en eau, plus rapidement que la nature ne peut les remplacer, et que nous

n'exploitions pas les ressources non renouvelables plus rapidement que les ressources renouvelables durables ne peuvent être remplacées. Environnement durable signifie aussi que la pollution ne doit pas être supérieure à la capacité de l'air, de l'eau et du sol à l'absorber et à la traiter.

En outre, environnement durable suppose le maintien de la biodiversité, de la santé publique et de la qualité de l'air, de l'eau et du sol à des niveaux suffisants pour protéger durablement la vie humaine, la faune et la flore.

(...)

## 1.8 Un aménagement durable du territoire

Nous, villes, reconnaissons que nos autorités locales doivent mettre en œuvre des politiques d'aménagement du territoire appropriées qui comportent une évaluation stratégique des effets de toutes les initiatives sur l'environnement. Nous devons tirer parti des possibilités qu'offrent les plus grandes concentrations urbaines en matière de services publics de transport et d'approvisionnement en énergie, tout en maintenant la dimension humaine du développement. En lançant des programmes de rénovation des centres et en aménagement de nouvelles aires suburbaines, on s'efforcera de combiner différentes fonctions pour réduire les besoins de mobilité. Le concept d'interdépendance régionale doit nous permettre d'équilibrer les flux entre la ville et la campagne et d'empêcher les villes d'exploiter simplement les ressources des zones périphériques. »

L'ONU a en quelque sorte rappelé cette entente internationale l'an dernier en décidant que le thème de la Journée mondiale de l'environnement serait, en 2005, l'urbanisme et l'aménagement du territoire et ce, en présentant ces deux thèmes comme les « clés de la survie écologique de la planète »<sup>3</sup>.

Or, les lois habilitant les MRC à régir l'urbanisme et l'aménagement du territoire contiennent ce qu'il faut comme dispositions habilitantes dont notamment :

### • Loi sur les forêts :

« Préambule  
Aménagement durable.

Dans la mesure prévue par la présente loi et ses textes d'application, l'aménagement durable de la forêt concourt plus particulièrement :

- à la conservation de la diversité biologique;
- au maintien et à l'amélioration de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers;
- à la conservation des sols et de l'eau;
- au maintien de l'apport des écosystèmes forestiers aux grands cycles écologiques;
- au maintien des avantages socio-économiques multiples que les forêts procurent à la société;
- à la prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées. »

### • Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles du Québec « Protection du territoire agricole.

1.1. Le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement. »

Par  
Me Daniel Bouchard  
Lavery, de Billy

1 Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Sommet de la Terre (1992).

2 Charte d'Aalborg, 27 mai 1994.

3 Célébrée le 5 juin de chaque année, depuis 1987 et tenue à San Francisco en 2005, des maires venant des cinq continents y ont signé une Déclaration des villes vertes laquelle constitue au plus ni moins une Charte écologique municipale (voir [www.wed2005.org](http://www.wed2005.org)). Voir également sur cette question D. BOUCHARD, « Quelques impacts de la nouvelle Loi sur les compétences municipales sur les pouvoirs municipaux en matières environnementales », *Développements récents en droit de l'environnement*, Service de la Formation permanente du Barreau du Québec 2006, vol. 241, page 119.

# Le recours à la notion de développement durable dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement (suite)

## • Loi sur les compétences municipales

« 2. 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.

(...)

6. Dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire prévu par la présente loi, toute municipalité locale peut notamment prévoir :

- 1° toute prohibition ;
- 2° les cas où un permis est requis et en limiter le nombre, en prescrire le coût, les conditions et les modalités de délivrance ainsi que les règles relatives à sa suspension ou à sa révocation ;
- 3° l'application d'une ou de plusieurs dispositions du règlement à une partie ou à l'ensemble de son territoire ;
- 4° des catégories et des règles spécifiques pour chacune ;
- 5° l'obligation de fournir une sûreté pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité ou effectue des travaux sur le domaine public ;
- 6° des règles qui font référence à des normes édictées par un tiers ou approuvées par lui. Ces règles peuvent prévoir que des modifications apportées à ces normes en font partie comme si elles avaient été adoptées par la municipalité locale. De telles modifications entrent en vigueur à la date fixée par la municipalité aux termes d'une résolution dont l'adoption fait l'objet d'un avis public conformément à la loi qui la régit.

Par ailleurs, lorsqu'une municipalité locale requiert, en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa, un permis d'un commerçant itinérant, ce permis ne peut être délivré qu'à une personne qui démontre qu'elle a préalablement obtenu un permis conformément à la Loi sur la protection du consommateur (L.R.Q., chapitre P-40.1).

(...)

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

(...)

55. Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière de salubrité.

(...)

59. Toute municipalité locale peut adopter des règlements relatifs aux nuisances.

(...)

62. Une municipalité locale peut adopter des règlements en matière de sécurité.

La municipalité peut procéder à l'enlèvement d'un obstacle sur le domaine public aux frais de toute personne qui ne se conforme pas à un règlement de la municipalité à cet effet. »

En fait, les municipalités ne devraient pas hésiter à recourir à leurs pouvoirs habilitants et d'intégrer des orientations dans leur plan et règlements d'urbanisme propres aux principes du développement durable. Il faut savoir incidemment que les tribunaux ont développé au cours des dernières années une approche fort réceptive quant aux initiatives municipales en matière de protection environnementale, ainsi que l'illustre les quelques extraits jurisprudentiels suivants :

## • Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité), 2004 C.S.C. 61 :

- PARAGRAPHE 38 (JUGE DESCHAMPS) :

« 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. »

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

- PARAGRAPHE 3 :

« 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 oeuvre 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*, [1997] 3 R.C.S. 213, par. 127, 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 ses motifs, il cite avec approbation un extrait de *Notre avenir à tous*, rapport publié en 1988 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (« Commission Brundtland »), 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 » (p. 262). »

## • Laverlochère (Municipalité) c. Ferme Geléry inc., [2003] R.J.Q. C.A. :

« [55] Je conclus sur ce point que le législateur a voulu procurer à l'autorité municipale, peu importe sa taille ou sa situation géographique, le moyen de se fixer des objectifs qui lui sont propres et d'assurer que l'implantation d'un nouveau projet puisse se réaliser en respectant ces objectifs et en réalisant un équilibre délicat entre le droit légitime du promoteur et celui, tout aussi légitime, de la collectivité à la préservation de sa qualité de vie et de ses ressources. Elle est depuis longtemps révolue l'époque où le propriétaire foncier était maître absolu en son domaine. »

## • Municipalité de Chertsey c. Ministère de l'Environnement et al., C.Q., no 500-80-002212-034, 18 juin 2004 :

« [55] Le juge Lacourcière de la Cour d'appel de l'Ontario avait déjà déclaré que la municipalité est en quelque sorte un « fiduciaire de l'environnement » :

« In our judgment, the municipality is, in a broad general sense, a trustee of the environment for the benefit of the residents in the area of the road allowance and, indeed, for the citizens of the community at large. »

Bref, il revient aux municipalités de décider si elles désirent ou non s'inspirer des principes reliés à la notion de développement durable en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire...

