

# NOTES SUR LES POUVOIRS D'INTERVENTION MUNICIPAUX FACE AU PROBLÈME DES ALGUES BLEUES

Me Daniel Bouchard\*

## 1. PRÉSENTATION

Sans dire que la récente problématique reliée à la présence d'algues bleues dans les lacs du Québec a amené les municipalités à faire un examen de conscience sur la façon dont elles ont assumé jusqu'à maintenant leurs responsabilités et pouvoirs en matière de protection des berges, du littoral et des plaines inondables, il est manifeste que cette problématique a poussé plusieurs municipalités à l'action.

Elles sont nombreuses maintenant les municipalités à s'assurer que les diverses réglementations pertinentes soient dorénavant respectées à la lettre. En vigueur depuis 1981 et relevant depuis cette époque pour son application des municipalités, le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (communément appelé Q-2, r. 8) est devenu, tout à coup, un incontournable.

Il en est de même des diverses dispositions présentes depuis une bonne quinzaine d'années dans les règlements de zonage et de lotissement municipaux visant la protection des berges, du littoral et des plaines inondables (interdiction d'abattre des arbres ou de porter le sol à nu dans la rive d'un cours d'eau ou d'un lac, normes de lotissement minimales des terrains en bordure d'un cours d'eau ou d'un lac, interprétation restrictive des droits acquis lorsqu'une construction se trouve dans une rive, etc.).

Mais les municipalités n'en restent pas là. Elles vont jusqu'à adopter de nouvelles règles visant soit à interdire toute intervention de contrôle de la végétation (tonte de gazon, débroussaillage, épandage d'engrais, etc.) dans une rive, soit à imposer la renaturalisation d'une rive dénudée, soit à réglementer plus sévèrement les quelques aménagements et constructions encore autorisés dans une rive (coupe d'arbres pour l'aménagement d'un accès au plan d'eau, construction de quai, etc.).

Pour ce faire, certaines municipalités ont choisi d'avoir recours soit à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (une MRC a, par exemple, modifié le document complémentaire de son schéma afin d'y intégrer de nouvelles normes en ces matières), soit à la *Loi sur les compétences municipales*. Dès lors, une question se pose : quel canal juridique (*L.A.U.* ou *L.C.M.*) est-il préférable d'utiliser dans les circonstances?

---

\* Associé chez Lavery, de Billy, bureau de Québec

## 2. LA *L.A.U.* OU LA *L.C.M.* ?

Les municipalités locales peuvent initier l'adoption de normes pour régir ou prohiber toute intervention de contrôle de la végétation dans une rive ou pour forcer la renaturalisation d'une rive dénudée en vertu de la *L.A.U.* Cela peut se faire en effet par modification du règlement de zonage. Les municipalités locales peuvent aussi y être contraintes suite à une modification en ce sens du document complémentaire du schéma d'aménagement de la MRC.

Est-ce que les municipalités locales peuvent par ailleurs procéder en se fondant plutôt sur la *L.C.M.*? C'est loin d'être sûr!

La décision qu'ont pris certaines municipalités de procéder plutôt par une réglementation adoptée en vertu de la *L.C.M.* se comprend. L'article 6 *L.C.M.* permet que tout règlement adopté en vertu de la *L.C.M.* prohibe (même totalement), fasse des catégories, impose des conditions, réfère à des documents externes comme points d'appui pour imposer le respect de certaines normes ou comportements, etc. Il offre donc aux municipalités la possibilité de moduler à leur gré leur réglementation, beaucoup mieux et beaucoup plus qu'elles ne peuvent le faire en ayant recours à la *L.A.U.* Il n'est pas certain cependant qu'un tel règlement pourrait passer en l'espèce un test judiciaire de validité avec succès.

Le soussigné fait partie de ceux (et ce, depuis les premiers jours de l'entrée en vigueur de celle-ci) qui sont d'avis que la *L.C.M.* est une loi importante parce qu'elle élargit les pouvoirs municipaux et confirme la volonté du législateur de voir les municipalités jouer le plus grand rôle possible dans l'ordre social. Comme plusieurs incidemment, je suis d'avis que la *L.C.M.* favorise la « créativité » des municipalités (voir l'article 2 *L.C.M.*). Il est important que les municipalités utilisent cette loi le plus rapidement possible.

Cela étant précisé, même s'il faut favoriser le recours « créatif » le plus large possible à la *L.C.M.*, une certaine prudence nous semble s'imposer en l'espèce. Il serait malheureux en effet que les importantes mesures de protection environnementale que les municipalités veulent voir respecter pour permettre une meilleure lutte contre les algues bleues se butent à des décisions judiciaires déclarant nulles les dispositions réglementaires adoptées. Or, en ayant recours en l'espèce à la *L.C.M.* pour imposer des normes en la matière, c'est ce qui risque de se produire. Pourquoi?

L'article 3 de la *L.C.M.* prévoit ce qui suit :

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

Cet article 3 est une limite à l'article 2 ci-haut mentionné. Une limite importante, dont on connaît mal les contours.

Une chose est sûre cependant : la *L.A.U.* est une de ces lois qui, en vertu de l'article 3 *L.C.M.*, limitent la portée des pouvoirs conférés par la *L.C.M.* Or, en vertu de la *L.A.U.*, lorsqu'une municipalité locale veut adopter un règlement, elle est tenue, dans tous les cas, de procéder à une consultation publique. Elle n'est pas toujours tenue de procéder aussi par approbation référendaire, mais, dans tous les cas, elle doit procéder à une consultation publique. Ce n'est pas le cas en vertu de la *L.C.M.*

Un règlement adopté en vertu de la *L.A.U.* a donc fait l'objet d'une consultation publique et non un règlement adopté en vertu de la *L.C.M.* En conséquence, comme la *L.A.U.* contient des dispositions spécifiques (article 113, alinéa 2, paragraphes 12 et 12.1, par exemple, permettant à une municipalité de régir l'abattage d'arbres et d'obliger un propriétaire à revégétaliser son terrain), il serait surprenant qu'un tribunal considère qu'une municipalité pouvait malgré tout procéder par le canal de la *L.C.M.*, sans tenir donc une consultation publique sur les normes réglementaires en question.

Dans le même ordre d'idée, on sait que les règlements adoptés par les municipalités locales en vertu de la *L.A.U.* doivent, pour entrer en vigueur, être déclarés conformes au schéma d'aménagement de la MRC. Ce n'est pas le cas de la *L.C.M.* Il serait en conséquence surprenant qu'un tribunal accepte une thèse soutenant qu'on peut, malgré tout, procéder à l'adoption des normes ci-haut mentionnées en s'appuyant sur la *L.C.M.* plutôt que sur la *L.A.U.*, et ainsi escamoter l'obligation de conformité au schéma d'aménagement de la MRC.

Toujours dans la même veine, les paragraphes 12 et 12.1 de l'article 113, alinéa 2, ci-haut mentionnés ne permettant pas de faire des catégories et exigeant que les normes adoptées soient identiques dans une même zone (à tout le moins), il serait surprenant que la Cour supérieure considère que la nécessité de respecter ces règles puissent être écartée par le simple fait de fonder son règlement sur la *L.C.M.*!

Il est vrai que ce type de questionnement n'a pas à être soulevé en ce qui a trait à des normes réglementaires visant à interdire l'utilisation de certains fertilisants sur une rive : il n'y a rien de prévu dans la *L.A.U.* à cet égard et il est certain que les pouvoirs réglementaires que les municipalités ont en matière environnementale en vertu de la *L.C.M.* (voir notamment l'article 19 de celle-ci) habilite une municipalité à adopter une telle réglementation. Donc, il y a des normes que les municipalités peuvent prévoir dans un règlement adopté en vertu de la *L.C.M.* sans être obligées de suivre tout le processus réglementaire de la *L.A.U.* Mais ce n'est pas le cas de toutes les normes.

### **3. CONCLUSION**

L'intérêt pour une municipalité de regrouper toutes les normes réglementaires pour la protection des rives, du littoral et des plaines inondables dans un seul règlement (lequel ne pourrait être, théoriquement, qu'un règlement adopté en vertu de la *L.C.M.* puisqu'en vertu de la *L.A.U.* les municipalités n'ont pas, par exemple, le pouvoir de régir les fertilisants utilisés sur les propriétés) est clair et évident. Cette approche pragmatique

cependant ne peut, à elle seule, justifier d'écarter un cadre juridique (soit celui de la *L.A.U.*) jugé trop lourd pour s'appuyer sur un cadre juridique (la *L.C.M.*) manifestement plus souple et moins contraignant. Mais peut-être que les tribunaux en viendront-ils à une autre conclusion.

Nous terminerons la présente en faisant la réserve suivante : le point de vue exprimé ici se veut une contribution au débat. La présente ne doit pas être vue comme une réflexion achevée du soussigné sur la question. C'est davantage un questionnement. Je serai heureux de prendre connaissance de tout autre raisonnement sur la question.

2007-09-17