

Les outils dont disposent les municipalités en matière de protection des lacs et des rivières (résumé de la conférence)

par: Me Pierre Dallaire

Introduction

Le Sommet sur la sauvegarde des lacs et rivières de la MRCVG est d'autant plus important et d'actualité que nous vivons actuellement une véritable situation de crise avec la prolifération des cyanobactéries qui fait l'objet de nombreux questionnements et de recherche de solutions. On peut se demander ce que peuvent faire les municipalités et quels sont les outils qu'elles peuvent utiliser pour protéger lacs et rivières.

Le fractionnement du pouvoir décisionnel

La principale difficulté à laquelle nous sommes confrontés lorsqu'il s'agit de discuter des pouvoirs des municipalités au niveau des lacs et des rivières est le fait que le pouvoir décisionnel, dans notre système fédéral, est partagé entre quatre niveaux de gouvernement: le fédéral, le provincial, le régional(MRC) et le local (municipalités locales).

Grâce à l'utilisation de l'outil électronique de consultation interactive, il a été possible d'établir, au début de la conférence, que les participants se partageaient plus ou moins en quatre groupes égaux sur la question de savoir quel niveau de gouvernement devait avoir préséance et priorité en matière de protection de l'eau. Cette absence de consensus est un reflet de la réalité dans notre société où chacun des niveaux de gouvernement joue un rôle et trouve des appuis dans la population pour son action.

Le fédéral

Pour ce qui est du fédéral, c'est essentiellement en vertu de ses pouvoirs constitutionnels en matière de navigation et des pêcheries qu'il peut intervenir et s'imposer face aux autres intervenants. Ainsi, dans l'affaire *St-Denis de Brompton c. Filteau* la Cour d'appel a déclaré invalide un règlement municipal réglementant les embarcations au motif qu'il s'agissait d'une question de compétence fédérale. Le pouvoir fédéral d'intervenir en matière de pollution des cours d'eau pour protéger les pêcheries a été reconnu par la Cour supérieure dans l'affaire *P.G. du Canada c. Vernon Houses*. Il va sans dire que cette capacité du fédéral d'intervenir est susceptible d'affecter la capacité d'une municipalité de réglementer en la matière.

Le provincial

Quant au gouvernement provincial, il a de très larges pouvoirs touchant son territoire (incluant l'eau) en vertu de la Constitution canadienne, ce qui lui permet d'intervenir au niveau de la protection de l'environnement.

Il faut comprendre que les MRC et les municipalités locales (cités, villes, municipalités de village et de paroisse) n'ont que des pouvoirs délégués par le provincial en vertu de nombreuses lois dont les plus importantes sont la *Loi sur les cités et villes*, le *Code municipal*, la *Loi sur les compétences municipales* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ces pouvoirs sont "prêtés" aux municipalités et ils peuvent en tout temps être repris par le provincial. En fait, les municipalités (locales et régionales) sont les créatures du gouvernement provincial. Il les a créées et il peut les anéantir (comme il l'a fait pour de nombreuses municipalités lors de l'épisode des fusions forcées). L'arrêt *Baie D'Urfé* de la Cour suprême a confirmé le pouvoir du provincial de faire disparaître les municipalités à sa guise. Il va sans dire que cette réalité constitue aussi une limite importante à la capacité des instances municipales d'agir de façon autonome en matière de protection des lacs et rivières. En deux mots, elles n'ont que les pouvoirs que le gouvernement provincial n'a pas gardés pour lui-même et leur a délégués.

Les municipalités régionales et locales

En matière de protection de l'environnement et de l'eau, la situation n'est pas simple. D'une part, dans certains cas, le gouvernement provincial exerce directement ses pouvoirs sur les citoyens. Ainsi, en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* un certificat d'autorisation doit dans certains cas être obtenu du ministre pour permettre l'exécution de travaux dans un lac ou une rivière. Il s'agit là d'un exemple où le pouvoir provincial agit directement sur le citoyen qui doit obtenir le certificat.

Par contre, un Règlement adopté en vertu de cette loi exempte dans certains cas une personne de la nécessité d'obtenir un certificat lorsque "les travaux...(ont) fait l'objet d'une autorisation spécifique en application d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction". Or, ce sont bien sûr les municipalités locales qui accordent de telles autorisations. Voici un exemple où la loi provinciale "s'adapte" aux décisions locales en matière de zonage, construction ou lotissement.

Par ailleurs, dans d'autres cas, le provincial adopte des normes spécifiques (par exemple le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*) mais confie aux municipalités la surveillance et l'application de ces normes.

Toutefois, les principaux outils qui sont à la disposition des municipalités se trouvent dans différentes lois provinciales qui leur accordent des pouvoirs spécifiques. Ainsi, les articles 113(16) et 115 (4) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* accordent aux municipalités locales le pouvoir d'interdire tout ouvrage ou construction à proximité des cours d'eau et des lacs entre autres pour des considérations environnementales. IL s'agit évidemment d'un outil important.

Par ailleurs, la nouvelle *Loi sur les compétences municipales* vient consolider et regrouper de nombreuses dispositions législatives en matière d'environnement, de salubrité et de nuisances qui font partie de l'arsenal de la municipalité locale.

Quant aux municipalités régionales, la même loi leur accorde des pouvoirs spécifiques en matière de règlement des cours d'eau.

Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue l'article 2 de la *Loi sur les compétences municipales* qui doit mener à une interprétation large et libérale de la loi de façon à donner pleine mesure aux pouvoirs accordés aux municipalités. Cette loi est jeune, elle n'est en vigueur que depuis janvier 2006, mais elle donne espoir que les pouvoirs accordés seront traités avec respect par les tribunaux, de façon à favoriser la mise en place de mesures de protection des lacs et de rivières.

Conclusion

Indépendamment des pouvoirs réglementaires et d'inspection et de surveillance que peuvent avoir les municipales régionales et locales, la protection des lacs et des rivières dépendra toujours nécessairement de la sensibilisation des citoyens à l'importance de protéger ce patrimoine. En ce sens, le Sommet constitue un lieu de rencontre privilégié pour réfléchir sur la question et attirer l'attention sur la nécessité et l'urgence d'agir. Bien que le volet juridique soit une composante importante de cette réalité, il ne peut et il ne pourra à lui seul assurer l'avenir et la santé de nos lacs et rivières.