



Réseau des élues municipales de la
Montérégie Est

Le rôle des élues municipales dans l'aménagement et le développement durable du territoire et la protection de l'environnement

Annie Rochette

Professeure, Département des sciences juridiques, UQAM

Membre du Groupe SAGE

Administratrice du CQDE



GROUPE DE RECHERCHE SUR
LES STRATÉGIES ET LES ACTEURS DE LA
GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

www.groupe-sage.ca

Discussion



Discussion



Quel rôle peuvent jouer les élues municipales dans l'aménagement et le développement durable du territoire et la protection de l'environnement?



Discussion



Quel rôle peuvent jouer les élues municipales dans l'aménagement et le développement durable du territoire et la protection de l'environnement?



Discussion



Quel rôle peuvent jouer les élues municipales dans l'aménagement et le développement durable du territoire et la protection de l'environnement?



Les femmes peuvent-elles faire une différence?

Municipalités, « fiduciaires de l'environnement »

«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. »

Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité), [2004] 3 RCS 304, para.38
9034-8822 *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2010 QCCA 858, para.50 (CanLII)

Principe de subsidiarité

« 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.»

Responsabilités des municipalités

« La Cour Suprême rappelait l'importance pour les municipalités d'être proactives en matière de protection de la santé de leurs citoyens. Le plus haut tribunal du pays prenait la peine de préciser qu'un développement durable implique des politiques fondées sur le principe de précaution.»

Ferme l'Évasion inc. c. Elgin (Municipalité du canton d'), 2009 QCCS 4386 (CanLII), para. 175

Appel accueilli: Ferme L'Évasion inc. c. Elgin (Municipalité du canton d'), 2011 QCCA 967

Responsabilités des municipalités

I. La présente loi a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable en vertu de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01).

Responsabilités des municipalités

4. Le gouvernement peut déterminer à compter de quelles dates ou selon quel échéancier et, le cas échéant, avec quelles adaptations, une ou plusieurs des dispositions de la présente loi, applicables à l'Administration, s'appliquent également:

1° à l'un ou plusieurs des organismes municipaux visés par l'article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1);

...

Loi sur le développement durable

Responsabilités des municipalités

« C'est à travers cet outil d'interprétation [la LDD] que l'article 113 paragr. 12.1 doit être compris. Assurer la protection du couvert forestier et favoriser l'aménagement durable de la forêt privée par une réglementation sur l'abattage d'arbres, c'est participer au développement durable et réaliser le virage souhaité par le Législateur.

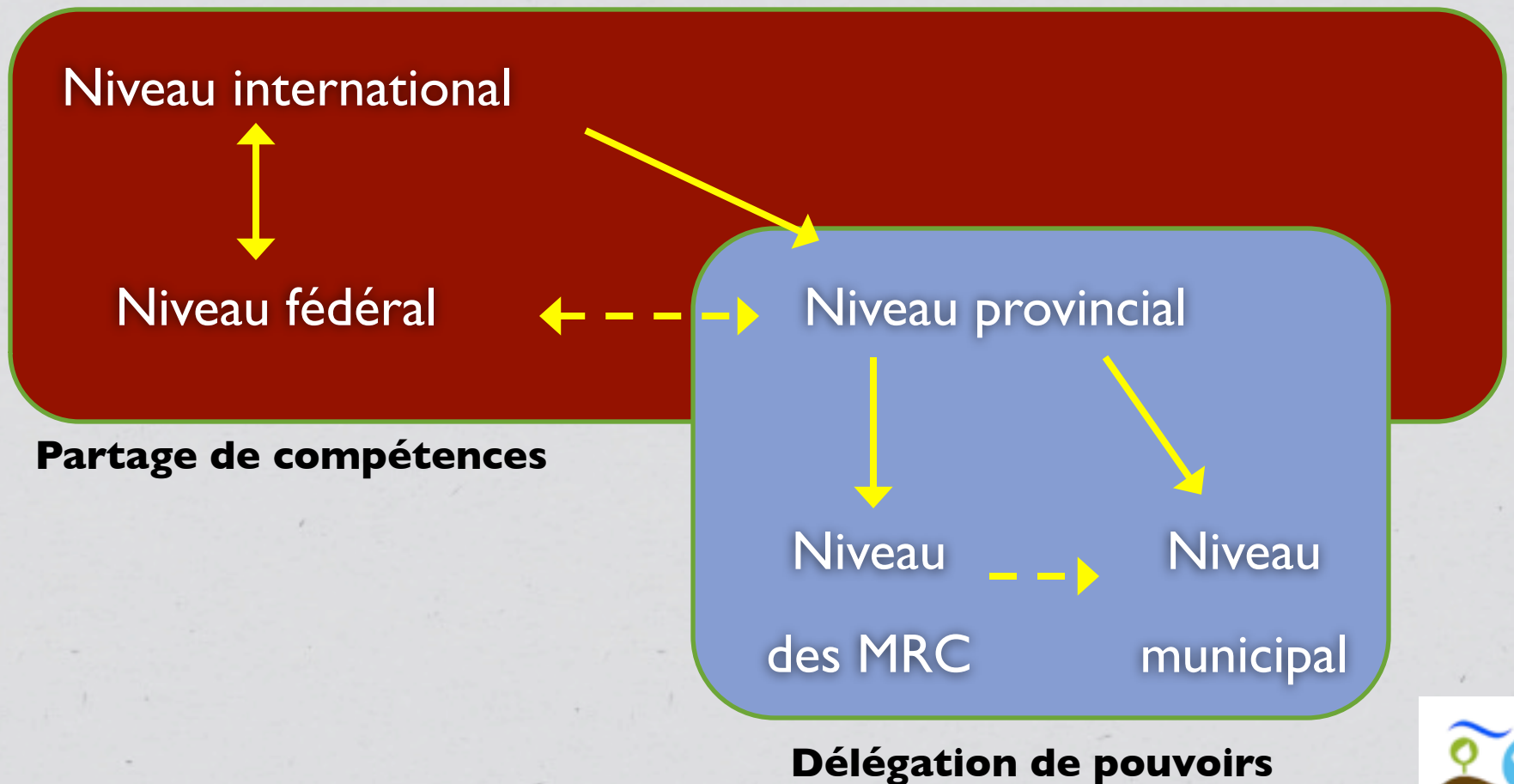
...

C'est nouveau. La lecture du texte de loi doit aussi être nouvelle.»

9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de), 2008 QCCS 1839 (CanLII)

Le cadre juridique entourant le rôle des municipalités

Les différents niveaux d'intervention du cadre juridique au Québec



Le partage des compétences

compétences fédérales

- ◆ La réglementation du trafic et du commerce
- ◆ La navigation et les navires
- ◆ Les pêcheries
- ◆ Les passages d'eau entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces.
- ◆ Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.
- ◆ La loi criminelle
- ◆ Les sujets non exclusifs aux législatures des provinces
- ◆ La propriété fédérale
- ◆ Les traités

compétences provinciales

- ◆ L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent
- ◆ Les institutions municipales dans les provinces
- ◆ La propriété et les droits civils dans la province
- ◆ Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province
- ◆ L'agriculture
- ◆ Le droit pénal
- ◆ Les ressources naturelles de la province

Des pouvoirs DÉLÉGUÉS... uniquement

Lois habilitantes



Pouvoirs spécifiques
délégués aux MRC
ou aux municipalités locales

Pouvoirs des municipalités: cadre juridique

- ❖ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., c.A-19.1*
- ❖ *Loi sur les compétences municipales, L.R.Q., c. C-47.1*
- ❖ *Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c.C-19*
- ❖ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, L.R.Q. c. C-37.01*
- ❖ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec, L.R.Q. c. C-37.02*

Pouvoirs des municipalités - interprétation par les tribunaux

« L'octroi de responsabilités aux collectivités locales en matière de protection environnementale et de développement durable et l'utilisation à cette fin des techniques propres au droit de l'aménagement remonte aux années 80 et a débuté avec la protection des rives, du littoral et des zones inondables.»

9034-8822 *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2010 QCCA 858 (CanLII)

Pouvoirs des municipalités - interprétation par les tribunaux

« Troisièmement, on peut soutenir qu'une **interprétation libérale de pouvoirs municipaux** s'accorde davantage avec la véritable nature des municipalités modernes... 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. »

Produits Shell Canada c. Vancouver, [1994] 1 RCS 231, para.244

Pouvoirs des municipalités - interprétation par les tribunaux

« À moins qu'il ne soit clairement démontré qu'une municipalité a excédé ses pouvoirs en prenant une décision erronée, les tribunaux ne devraient pas conclure qu'il en est ainsi. Dans les cas où il n'y a pas d'attribution expresse de pouvoirs, mais où ceux-ci peuvent être implicites, les tribunaux doivent se montrer prêt à adopter l'interprétation 'bienveillante' évoquée par notre Cour dans l'arrêt *Greenbaum* et à **conférer les pouvoirs par déduction raisonnable.** »

Pouvoirs des municipalités

Loi sur les compétences municipales, L.R.Q., c. C-47.1:

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.

Pouvoirs des municipalités- environnement

Loi sur les compétences municipales

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

Pouvoirs des municipalités- les éoliennes

Loi sur les compétences municipales

14. Toute municipalité locale peut, par règlement, régir l'utilisation de l'énergie qu'elle produit.

17.1. Toute municipalité locale peut exploiter, seule ou avec toute personne, une entreprise qui produit de l'électricité au moyen d'un parc éolien ou d'une centrale hydroélectrique.

...

Pouvoirs des municipalités

Loi sur les compétences municipales

85. En outre des pouvoirs réglementaires prévus à la présente loi, toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population.

Pouvoirs des municipalités

Loi sur les compétences municipales, **L.R.Q., c. C-47.1:**

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.**

Limites aux pouvoirs des municipalités

Limites aux pouvoirs des municipalités

Quelles sont les **limites** aux pouvoirs des municipalités dans l'aménagement et le développement durables du territoire?

Limites aux pouvoirs des municipalités

- ❖ Le partage des compétences
- ❖ La délégation des pouvoirs municipaux
- ❖ La conformité régionale et locale
- ❖ la conformité avec les lois et règlements provinciaux
- ❖ Les droits acquis
- ❖ La protection du territoire et des activités agricoles
- ❖ La protection des droits miniers

Conformité

- ❖ Le schéma d'aménagement doit être conforme aux orientations du gouvernement
- ❖ Le plan d'urbanisme doit être conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire (conformité régionale)
- ❖ Les règlements de zonage doivent être conformes au plan d'urbanisme dans certains cas (conformité locale) - voir l'article 137.9

Orientations du gouvernement

-Avis du ministre (art. 51 LAU)

Schéma d'aménagement ou plan métropolitain
+ document complémentaire
Arts. 2.24,5 & 6 (LAU)

MRC

Règlement de contrôle
interimaire (arts.111-)

- Avis de conformité MRC
(arts.36-37 LAU)

Plan d'urbanisme

Arts. 33,34, 83, 84 LAU

Municipalité

Règlements d'urbanisme
Arts.113-118 LAU

Conformité locale

Conformité avec lois et règlements provinciaux

Loi sur les compétences municipales:

3. 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.

Le droit provincial

- ❖ *Loi sur les compétences municipales (L.R.Q., c. C-47.1)*
- ❖ *Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2)*
- ❖ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, (LRQ, c C-6.2)*
- ❖ *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (L.R.Q., c. C-61.1);*
- ❖ *Loi sur les forêts (L.R.Q., c. F-4.1);*
- ❖ *Loi sur les mines (L.R.Q., c. M-13.1);*
- ❖ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c.A-19.1);*
- ❖ *Code civil du Québec (L.R.Q. c. C-1991);*
- ❖ *Loi sur le développement durable (L.R.Q., c. D-8.1.1);*

Conformité avec lois et règlements provinciaux

Loi sur la qualité de l'environnement:

124(4) Ces règlements, de même que les normes fixées en application du deuxième alinéa de l'article 31.5, prévalent sur tout règlement municipal **portant sur le même objet**, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la Gazette officielle du Québec. Le présent alinéa s'applique **malgré l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales** (chapitre C-47.1).

Les droits acquis

**Pourquoi
des
droits
acquis?**

- Prévisibilité des lois
- Stabilité juridique
- Crédibilité du système juridique
- Évaluation des risques
- Équité envers le propriétaire
- Évite l'expropriation sans indemnité

Adoption d'une nouvelle norme

Usage légal

Usage illégal

(restriction du droit de propriété)

Situations nouvelles

Situations en cours

Acquisition de droits

**Maintien des droits
acquis = usage
dérogatoire légal**

Limitation législative des droits acquis

	Abolition expresse des droits acquis	Abolition implicite des droits acquis	Reconnaissance expresse du maintien des droits acquis	Principe: Maintien des droits acquis
Loi sur la qualité de l'environnement				✓
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme			✓ art. 113 (18)	✓
Politique de protection des rives		✓ art. 3.2 e) et f)	✓ art. 3.2 c) et d)	✓ sauf 3.2 e) et f)
Loi sur les compétences municipales				✓

Droits acquis

- ❖ Le seul droit de propriété ne confère aucun droit acquis au développement d'un terrain;
- ❖ Pas de droits acquis à ce que la réglementation ne change pas;
- ❖ Seul un usage **exercé** est constitutif de droits acquis - l'intention ne suffit pas;

La protection du territoire agricole

Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., c. P-41.1

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.

La protection du territoire agricole

79.1. À l'égard de la zone agricole faisant partie de son territoire, la municipalité régionale de comté ou la communauté exerce ses pouvoirs habilitants en matière d'aménagement et d'urbanisme avec **l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles** et en tenant compte de l'objet de la présente loi.

La protection du territoire agricole

5(1). Le schéma d'aménagement et de développement doit ...:

2.1° ... déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol que la municipalité régionale de comté estime appropriées pour assurer, dans la zone agricole faisant partie de son territoire, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de **favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles** et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles;

Le livre vert

Orientation 3: Valoriser l'environnement et le territoire du Québec

- ❖ **Objectif 1:** Assurer un développement respectant l'environnement
- ❖ **Objectif 2:** Contribuer à la production de bénéfices environnementaux
- ❖ **Objectif 3:** Valoriser l'occupation dynamique du territoire

Préséance des droits miniers

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme:

246. Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1).

Le premier alinéa ne vise pas l'extraction de sable, de gravier ou de pierre à construire sur des terres privées où, en vertu de la Loi sur les mines, le droit à ces substances minérales appartient au propriétaire du sol.

L'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

- ❖ Le développement durable est intégré à l'aménagement du territoire
- ❖ Les règlements municipaux devront être interprétés de façon à favoriser l'aménagement rationnel et le développement harmonieux du territoire, la protection de l'environnement et un milieu bâti de qualité.(art. 104)
- ❖ L'article 246 LAU demeure inchangé (art. 327)