

Centre québécois du droit de l'environnement

L'environnement
prend ses droits

**Dans le cadre du 1er Colloque
Eau et municipalités
de la Mauricie**

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

et

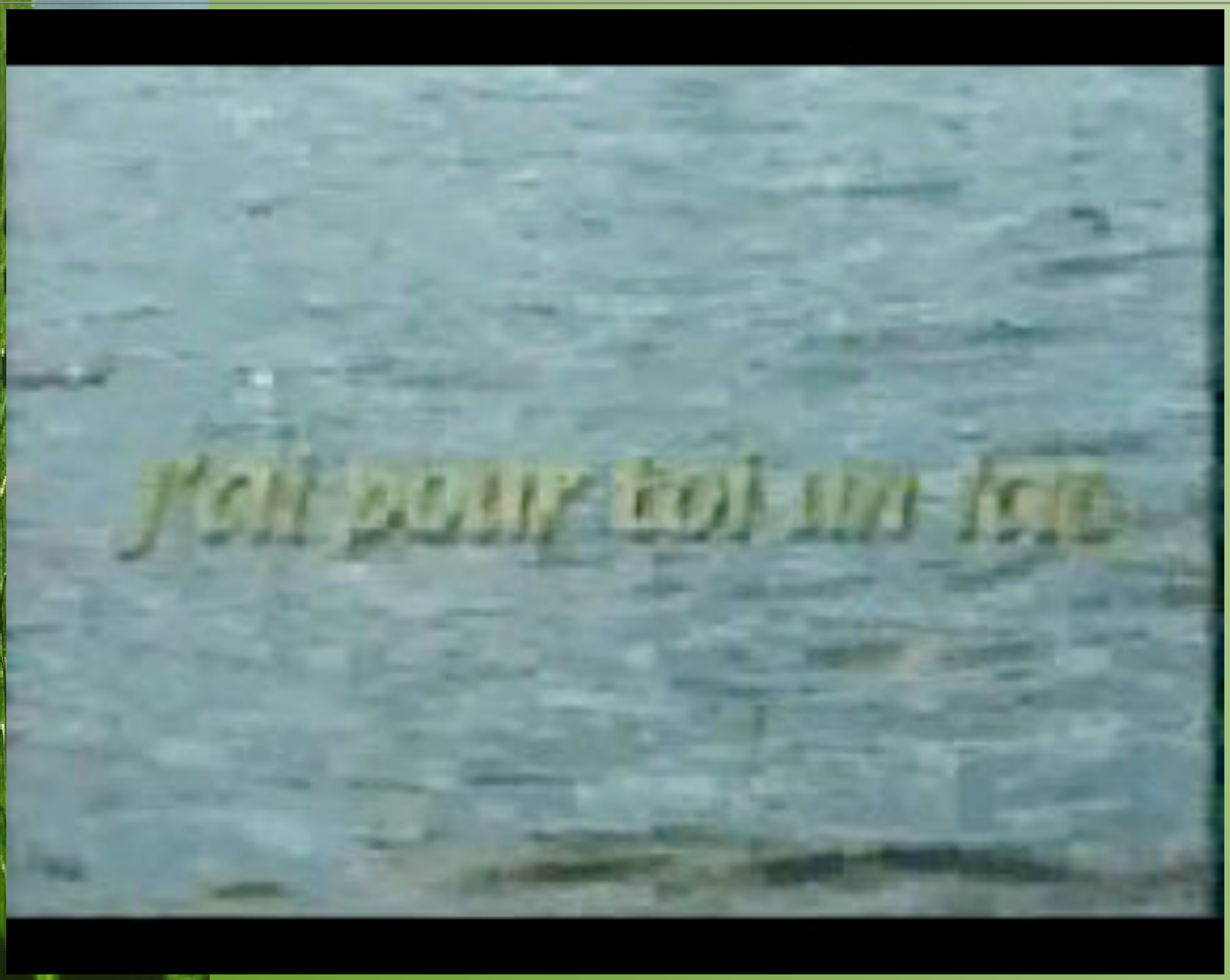
Dufresne Hébert Comeau


présentent

**Jean-François Girard,
avocat et biologiste**

dans







La protection des lacs et des cours d'eau:

rôles et responsabilités des municipalités et des citoyens

Shawinigan

17 avril 2013

Contenu de la présentation

1) Les sources de pollution et de dégradation des lacs et cours d'eau

- Contrôler les sources de phosphore
- Contrôler les sources d'érosion

2) Agir ou pas?

- Les municipalités sur la ligne de front
- Réformer nos concepts d'aménagement du territoire
- Le rôle des citoyens

3) Des municipalités au coeur de l'action

- Pour une intervention accrue des municipalités en matière de protection de l'environnement
- Exiger la renaturalisation des berges ou comment faire des gains environnementaux?
- Étude des affaires *Wallot* et *Notre-Dame-de-la-Merci*

Présentation du CQDE





1) Les sources de pollution et de dégradation des lacs et cours d'eau



Contrôler les sources de **phosphore**

Le phosphore et les installations septiques

- ***Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées dans les résidences isolées*** (R.Q., Q-2, r.22).
- Ce règlement s'applique aux installations septiques des résidences de 6 chambres ou moins.
- Contrairement à tous ses autres règlements, une municipalité est obligée de faire appliquer le Q-2, r. 22.

Le phosphore et les installations septiques

- La règle:
 - Une municipalité n'est pas tenue de faire respecter ses règlements.
 - Discrétion municipale.
- Une exception:
 - *La Loi sur la qualité de l'environnement* oblige les municipalités à faire respecter les dispositions du *Règlement* (délivrance de permis).



L'obligation d'agir des municipalités

- Par conséquent, un citoyen peut forcer sa municipalité à agir, par ***mandamus***, à faire appliquer le *Règlement sur les fosses septiques*, du moins quant aux demandes de permis.
- Dans *Blais c. Dubé* (EYB 2012-203972 (C.S.)), la Cour supérieure a ordonné à la municipalité de Hope Town de faire respecter le Q-2, r. 22.

L'obligation d'agir des municipalités

- Au demandeur qui s'était plaint à plusieurs reprises auprès du conseil municipal, le maire répond en 2008:
«*Prends une chaise pis regarde passer ma crotte.*» (par. 58).
- En 2009, le conseil nouvellement élu considère que:
 - c'est une chicane de voisins qui ne concerne pas la municipalité;
 - la municipalité n'a pas les moyens financiers de faire face à cette situation;
 - elle a d'autres priorités.



L'obligation d'agir des municipalités

- Le Tribunal expose:

Dans les faits, il y a bel et bien contamination. Un des voisins confirme la mauvaise odeur se dégageant du cours d'eau. Pour ce qui est des rapports d'inspection préparés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (le Ministère), ils confirment la contamination et permettent d'en établir la source. La contamination provient de la résidence des défendeurs Delarosbil. Le demandeur a constaté le problème peu de temps après des travaux de rehaussement effectués par Dubé.



L'obligation d'agir des municipalités

- Dans l'affaire *Hudon-Desjardins c. P.G.Q.*, la Cour supérieure confirme que la municipalité concernée doit obliger les résidants à équiper leur propriété des installations septiques requises pour que **cesse** la pollution de l'environnement.
- Dans *Fontaine c. Lapointe-Chartrand*, la Cour d'appel explique la fonctionnalité du Règlement qui est conçu pour permettre l'utilisation des terrains tout en assurant une bonne protection de l'environnement.

Le phosphore et les installations septiques

- Il n'y a pas de droit acquis à une installation septique qui pollue l'environnement, même si installée avant l'entrée en vigueur du *Règlement*.

Hudon-Desjardins c. P.G.Q., [1989] R.D.I. 806.

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non-conformes

- La mise en œuvre du Q-2, r. 22 varie selon la date de construction de la résidence:
 - après 1981:
 - toute résidence doit être absolument conforme au Q-2, r. 22;
 - vérifier la date de construction à partir des permis;
 - avant 1981:
 - le Q-2, r. 22 exige de faire la démonstration d'une pollution.
- En présence de ces déclencheurs, une municipalité n'a pas le choix: elle doit agir.
- Mais cela engendre une situation absurde où les plus vieilles résidences, soit les plus susceptibles de polluer, sont les plus difficiles à faire corriger.



Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non-conformes

- L'article 25.1 *L.c.m.*: l'arme nucléaire entre les mains des municipalités!

25.1. Toute municipalité locale peut, aux frais du propriétaire de l'immeuble, installer, entretenir tout système de traitement des eaux usées d'une résidence isolée au sens du Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées (R.R.Q., 1981, chapitre Q-2, r. 22) ou le rendre conforme à ce règlement. Elle peut aussi procéder à la vidange des fosses septiques de tout autre immeuble.

Pour l'application du premier alinéa, les deuxième et troisième alinéas de l'article 95 s'appliquent compte tenu des adaptations nécessaires.



Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non-conformes

- L'article 25.1 L.C.M. permet aux municipalités d'agir:
 - sur simple démonstration de la non-conformité de l'installation septique aux normes du Q-2, r. 22 (c'est le déclencheur);
 - sans recourir aux tribunaux.
 - la municipalité a alors discrétion pour agir (elle «peut»).
- Attention! Il est important de:
 - bien documenter le dossier;
 - aviser dûment le propriétaire avant d'agir:
 - Demande de procéder volontairement aux travaux correctifs;
 - Mise en demeure;
 - Avis d'exécution des travaux.

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- Il y a donc une distinction entre le pouvoir d'agir des municipalités en vertu de l'article 25.1 L.C.M. pour faire corriger des installations septiques non conformes et leur devoir de faire respecter le Q-2, r. 22:
 - le Q-2, r. 22 oblige les municipalités à agir à l'encontre des installations polluantes;
 - l'article 25.1 L.C.M. leur offre la faculté d'agir là où les installations ne sont pas conformes;
 - il incombe alors au propriétaire d'une installation construite avant 1981 de contrer l'application de la Loi en faisant la preuve prépondérante que son installation n'est pas source de contamination - *Beaudin c. Ville de Sept-Îles*, EYB 2008-148351 (C.S.).



Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- Sous l'empire de l'article 25.1 L.C.M., les municipalités disposent donc d'un pouvoir discrétionnaire.
- C'est à dire qu'elles ont « la faculté d'agir ou de ne pas agir, ou *de prendre les mesures appropriées suivant les circonstances ou le contexte en jugeant l'opportunité au regard de l'intérêt public* », mais rien ne les y oblige.

Patrice GARANT, Droit administratif, 5e éd., Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2004, p. 202.



Contrôler les sources d'érosion

L'érosion des berges et le contrôle des bateaux

- Le contrôle de la navigation des bateaux relève *exclusivement* de la compétence du gouvernement fédéral.



L'érosion des berges et le contrôle des bateaux

- Historiquement, toutes les tentatives de la législature provinciale et des municipalités québécoises pour réglementer la circulation des bateaux à moteur sur les lacs⁽¹⁾, la vitesse de circulation⁽²⁾ ou l'amarrage des bateaux⁽³⁾ ont été rejetées par les tribunaux qui, à chaque fois, ont confirmé que seul le gouvernement fédéral peut réglementer toute activité qui touche, de près ou de loin, à la navigation.

• 1) *Saint-Denis-de-Brompton c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 240 (C.A.).

• 2) *McLoed c. Saint-Sauveur (Ville de)*, EYB 2005-86466 (C.S.).

• 3) *Québec (Procureure générale) c. LaRoche*, REJB 2003-51811 (C.S.).
Cette décision annulait un règlement de la Municipalité de Austin.

L'érosion des berges et le contrôle des bateaux

- Récemment, dans *Chalets St-Adolphe inc. c. Municipalité de St-Adolphe-d'Howard**, la Cour d'appel a réitéré:
« Les dispositions du règlement qui interdisent aux non-résidants d'accéder aux lacs concernés avec leur propre embarcation à moteur *excèdent les pouvoirs de la municipalité car elles portent sur la navigation, une matière relevant de la compétence exclusive du Parlement*. Les préoccupations environnementales de la municipalité sont légitimes, mais cela ne change rien au fait que certaines dispositions du règlement affectent directement le droit public de navigation. L'accès aux voies d'eau navigables est au coeur de la compétence fédérale en matière de navigation. » (résumé de l'arrêtiste)

*(EYB 2011-194339 (C.A.), 17 août 2011)



L'érosion et la *Politique de protection des rives*

- ***Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*** (R.Q., Q-2, r. 35)
- Historique:
 - La Politique de 1987: elle ne s'applique qu'à certains lacs et cours d'eau de responsabilité municipale;
 - La Politique de 1991: la protection s'étend à tous les lacs et cours d'eau du Québec;
 - La Politique de 1996: la politique fait l'objet de modifications majeures, où on distingue entre autre la protection applicable selon l'utilisation du sol (agriculture et forêt privée, forêts du domaine de l'état, etc.);
 - La Politique de 2005: une protection accrue particulièrement dans les plaines inondables.

La Politique de protection des rives

- La portée juridique d'une politique:
 - ≠ opposable aux citoyens;
- Pour acquérir une force juridique, les dispositions de la *Politique* doivent:
 - être incluses dans les règlements d'urbanisme (zonage) locaux.

La Politique de protection des rives

- La bande riveraine est d'une profondeur minimale de 10 à 15 mètres (1 à 3 m là où l'usage est agricole).
- La littérature scientifique privilégie une bande de protection de 30 mètres.
- La bande riveraine idéale est conservée à l'état naturel et comprend les trois (3) strates végétales:
 - herbacée;
 - arbustive;
 - arborescente.

La Politique de protection des rives

Plan d'un aménagement riverain adéquat



Source: RAPPEL



18 mai 2008

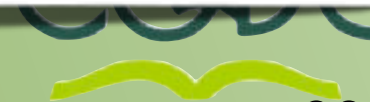
La Politique de protection des rives

- De même, la *Politique* ne permet pas l'aménagement de descentes à bateaux privées.





La problématique agricole et les cours d'eau



La Politique de protection des rives


*La Politique de protection
des rives peut jouer un
rôle important dans la
protection des paysages
de bords de lacs et de ces
écosystèmes.*



La Politique de protection des rives



Lac Long - Mandeville, Lanaudière



La Politique de protection des rives

**Combien de municipalités appliquent
vraiment leurs règlements?**



Lac Taureau, St-Michel-des-Saints, 30 juin 2007

La Politique de protection des rives et le MDDEP

- Le MDDEP exerce un rôle important dans l'application de la *Politique de protection des rives*.
- Le ministre a charge de la protection de l'environnement (art. 10 *L.M.D.D.E.P.*).
- Il peut par ailleurs:
 - i. Ordonner à une municipalité de l'appliquer (art. 29 *L.Q.E.*);
 - ii. Faire lui-même appliquer les normes réglementaires locales (art. 227.1 *L.A.U.*).
- *La délégation* d'un pouvoir n'équivaut jamais à *abdication*.

La Politique de protection des rives

- *Avec la Politique 2005:*
 - principale modification: aucune nouvelle construction dans la plaine inondable de grand courant (0-20 ans);
 - le législateur rend les municipalités seules responsables de la délivrance des autorisations pour des projets de nature *privée*.

La Politique de protection des rives

- Ce qui accentue la responsabilité des municipalités quant à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables pour tout projet de nature **privée**.
- Alors...



2) Agir ou pas? (Les municipalités sur la ligne de front)

Faire un choix:

Laisser faire?

Les risques de l'inaction:

**1) Les plantes
envahissantes
(myriophylle à épi)**



Faire un choix:

Laisser faire?

Les risques de l'inaction:





Faire un choix:
Laisser faire?
Les risques de l'inaction:

Montréal mardi 24 juillet 2007 Le plus grand quotidien français d'Amérique 123^e année N° 269 44 pages, 4 cahiers 70¢ taxes en sus – Édition provinciale 80¢
Le prix peut être plus élevé en régions éloignées

Mise en garde
Cette eau pourrait contenir des algues bleu-vert (cyanobactéries)
Évitez le contact avec l'eau si elle est verte ou trouble
Québec III

Danger
Baignade interdite
Algues bleu-vert abondantes. Évitez de toucher ou de boire l'eau.
Québec III

LA CHRONIQUE DE PIERRE FOGLIA: **DU VOL**
PAGE A5

erpresse.ca
RESSE

LA PEUR BLEUE
S'INQUIÈTE-T-ON TROP DES ALGUES BLEUES?
PAGES A2 ET A3

Faire un choix:



Faire un choix:

Laisser faire?


Les risques de l'inaction:



Faire un choix:

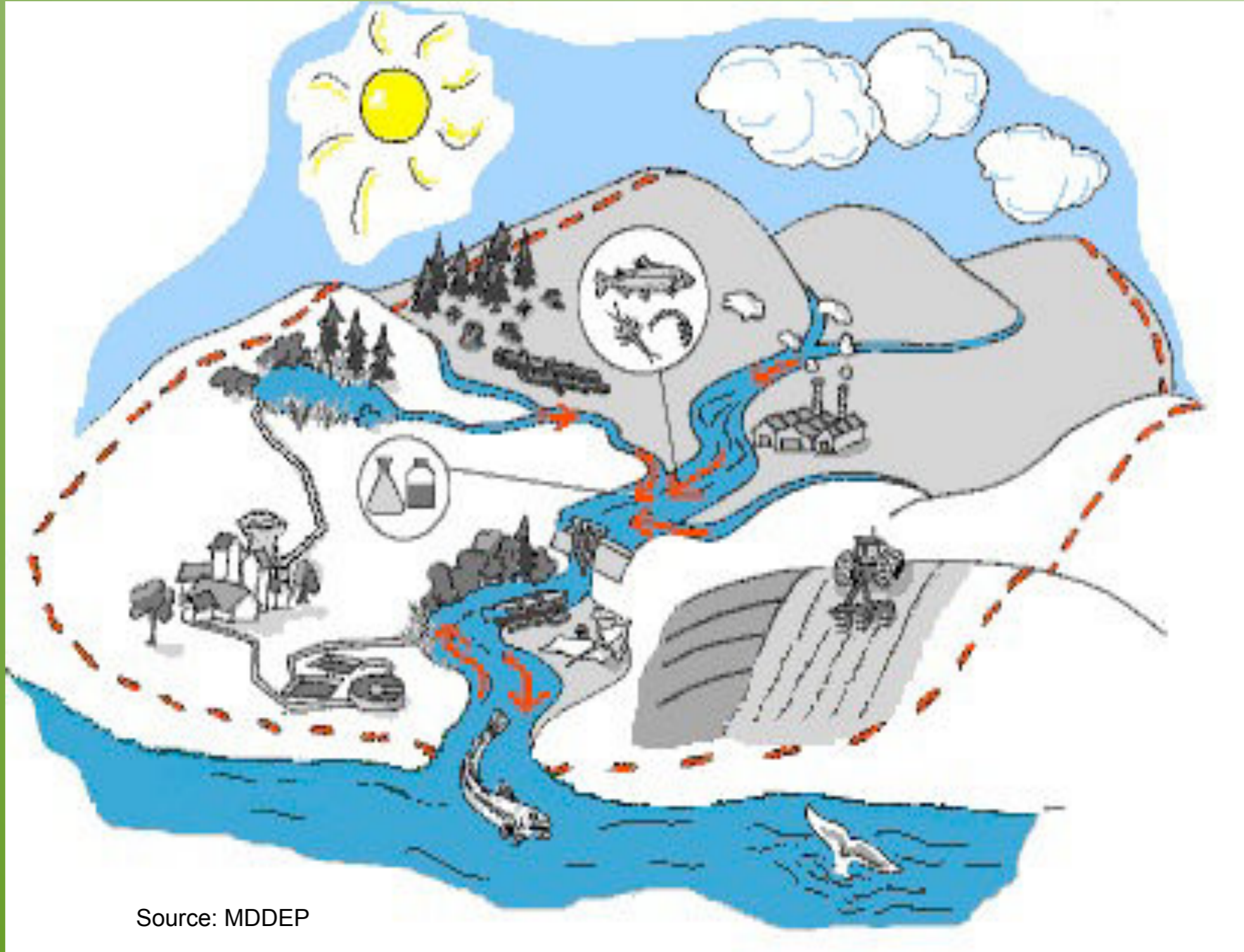


Il n'est pas trop tard...



Une situation réversible
si on s'en donne la peine...

Agir! à l'échelle du bassin-versant



Source: MDDEP

Faire un choix:

Agir!

- Identifier les zones de problèmes et leurs sources:
 - Attention aux sources de sédimentation dans le bassin versant (développement, agriculture, coupe forestière, etc.)
 - Consulter le comité de bassin régional et les associations de lac.



Faire un choix:

Agir!

- Prévenir
 - Faire inspecter et vidanger les installations septiques
 - Limiter l'érosion en raison du passage des bateaux
 - Protéger nos lacs contre les espèces envahissantes
 - Renaturaliser les rives



Faire un choix:

Agir!

- Adopter des règlements « intelligents »:
 - les faire respecter;
 - éviter les normes absolues;
 - penser à l'échelle du bassin-versant;
 - utiliser des « **discriminants** » véritablement efficaces;
 - par exemple la concentration de phosphore dans le lac.
- Il faut acquérir la nécessaire connaissance préalable du territoire.



un lac n'est pas une rivière !

..une réalité qui dicte
la stratégie d'intervention

12/7/2002



un lac n'est pas une rivière !

..une réalité qui dicte
la stratégie d'intervention

12/7/2002





un lac n'est pas une rivière !

..une réalité qui dicte
la stratégie d'intervention

12/7/2002

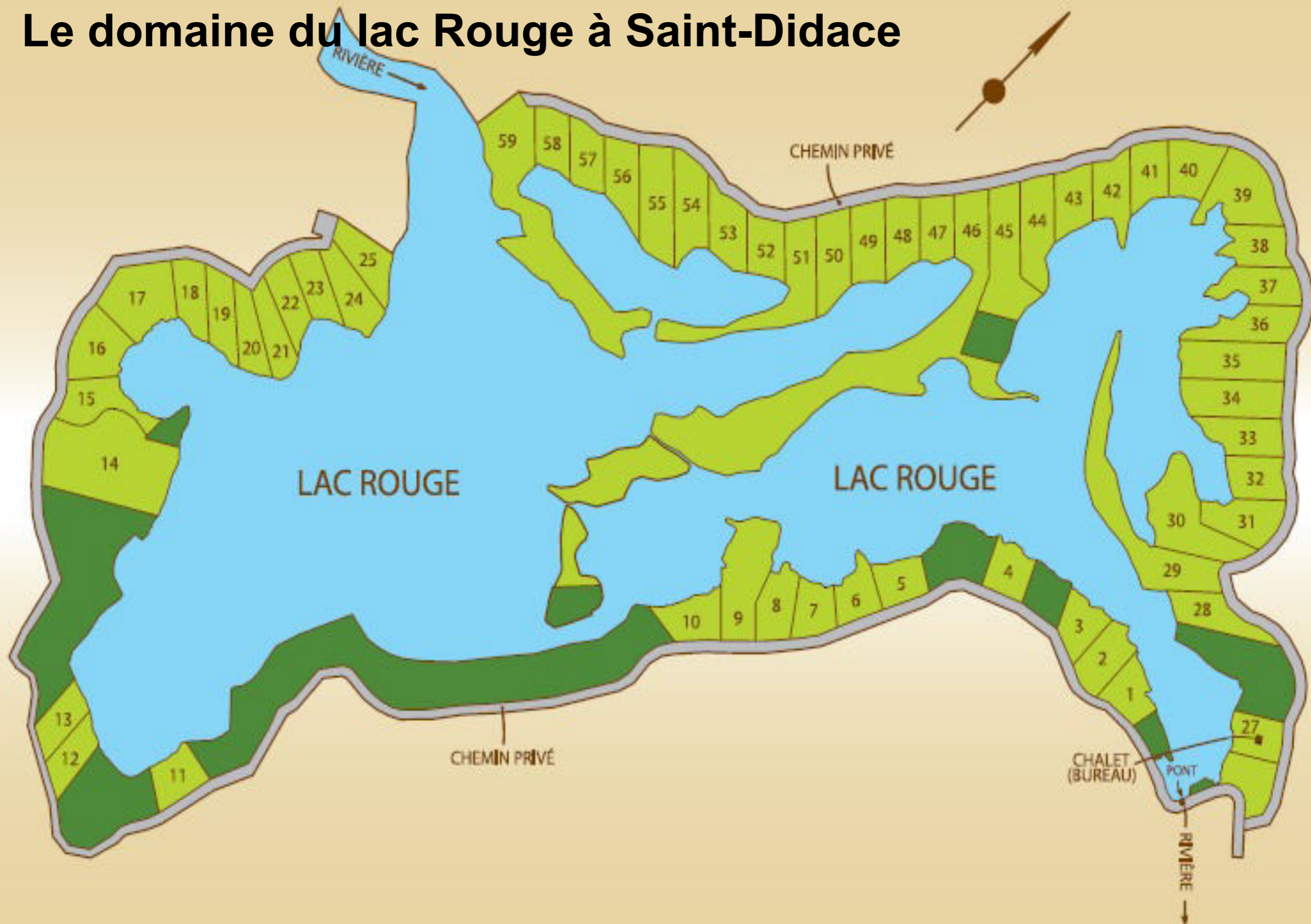


un lac n'est pas une rivière !

..une réalité qui dicte
la stratégie d'intervention

12/7/2002

Le domaine du lac Rouge à Saint-Didace

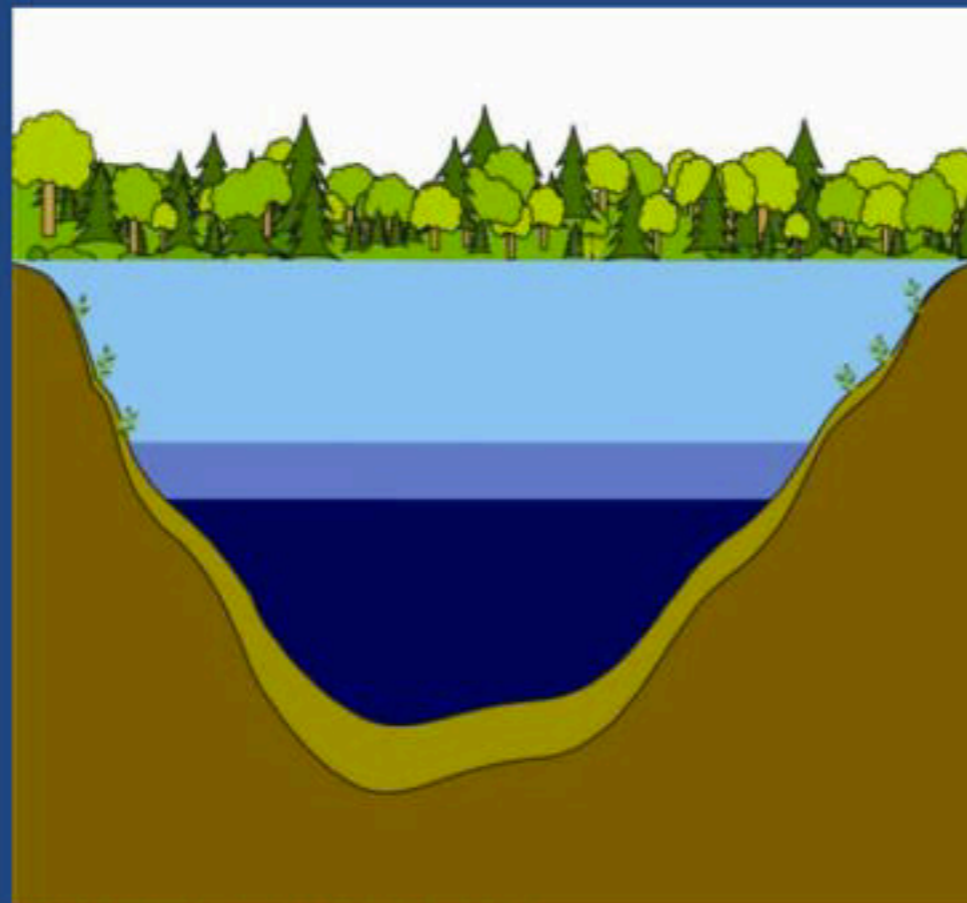


Source: www.domainedulacrouge.com

L'influence des zones habitées sur les lacs

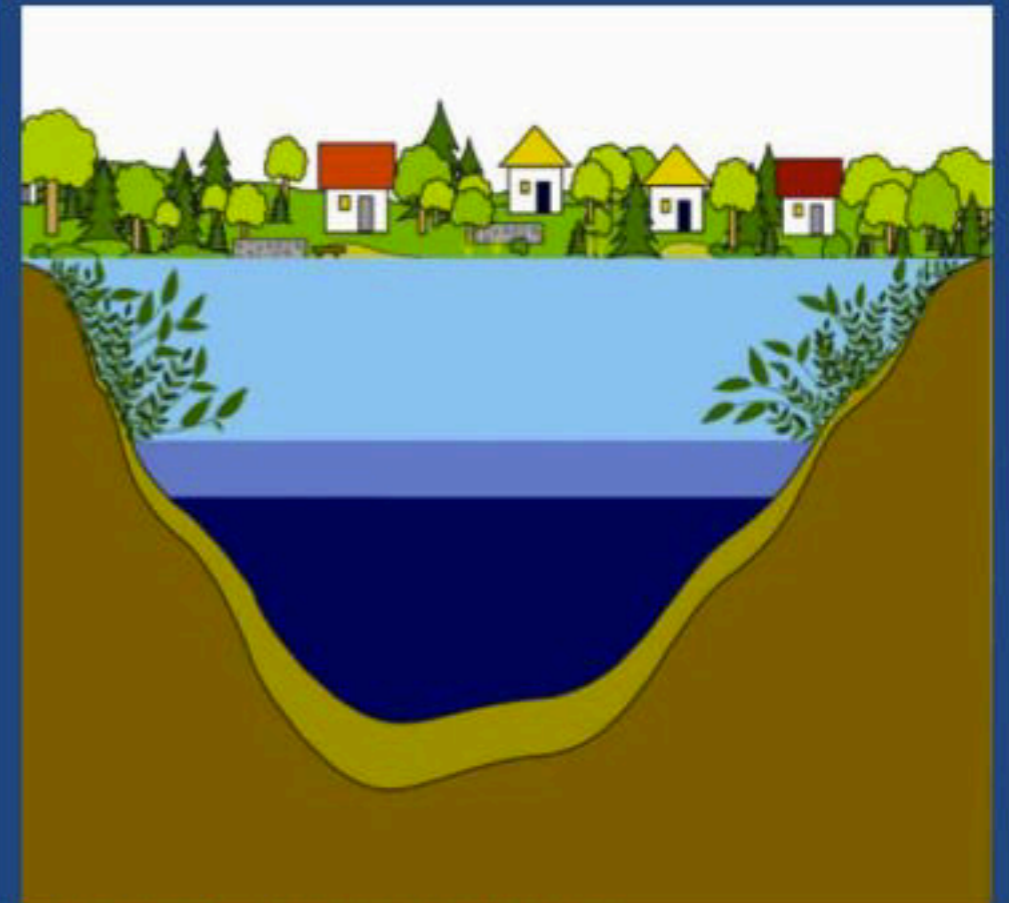
Impacts humains sur les écosystèmes lacustres dans les Laurentides

Non habité



Exemples : Lac Denis
Lac Morin

Habité



Exemples : Lac Guindon
Lac Saint-Amour

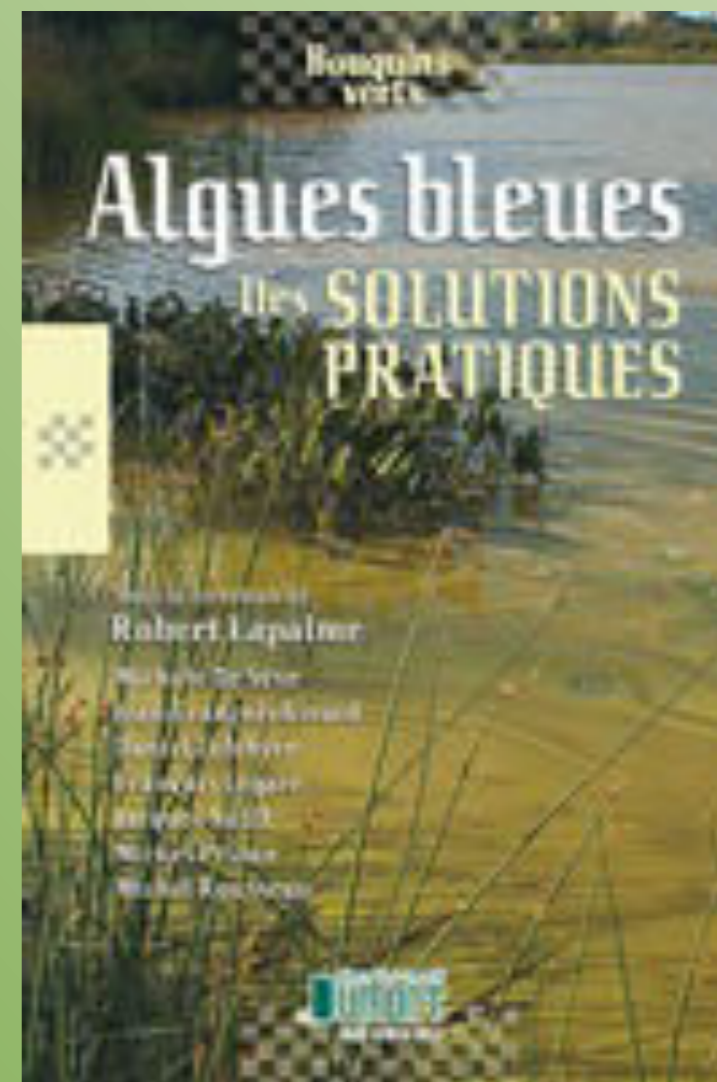
Source: L'importance de la zone littorale comme indicateur de suivi de la santé des lacs
Richard Carignan – GRIL/Station de biologie des Laurentides

Agir!

Contrôler le ruissellement

À vérifier:

- Gestion des eaux de pluie sur les terrains privés (toits, entrées asphaltées, etc.);
 - Grandes surfaces de stationnement;
 - Fossés de route;
 - Fossés et cours d'eau agricoles;
 - Trappes à sédiments;
 - Terrains en construction;
 - etc.
- Il faut favoriser la **percolation** plutôt que le ruissellement.
 - Principe du **run of zero** = chaque terrain assume ses eaux de ruissellement.





Agir!

Contrôler le ruissellement

- Planifier le développement du territoire de façon durable:
 - Approche LID (*Low Impact Development*) qui fait la promotion de la gestion intégrale des eaux de ruissellement;
 - Approche LEED-ND (*Leadership in Energy and Environmental Design - Neighborhood Development*) qui prône la considération de plusieurs facteurs comme la protection des milieux naturels, la gestion des eaux de surface et une gestion efficace des transports. Cette approche permet une évaluation du plan de développement.

(Source: Robert LAPALME *et al.*, *Algues bleues: des solutions pratiques*, Boucherville (Québec), Bertrand Dumont Éditeur, 2008, pp. 71 à 76) 114

Nouvelles approches de développement



Figure 7F-2. Site F: Yield Plan

Source: Randall G. ARENDT, *Conservation design for subdivisions: a practical guide to creating open space networks*, Washington, Island Press, 1996.

Les règlements d'urbanisme discrétionnaires (PAE et PIIA)

- Au moment d'un changement de zonage (PAE) ou une demande de permis de construction ou lotissement (PIIA).
- La grande force de ces dispositions réside dans la **souplesse** qu'elles offrent en matière d'aménagement du territoire et surtout dans le fait qu'elles permettent l'exercice d'une certaine discrétion de la part des autorités municipales.
- Cette discrétion permet au conseil municipal d'exercer un certain contrôle *qualitatif* sur les projets de développement.



Nouvelles approches de développement



Figure 7F-10. Site F: With Conservation Design

Source: Randall G. ARENDT, *Conservation design for subdivisions: a practical guide to creating open space networks*, Washington, Island Press, 1996.



C'est la pause!

