

OPINION LÉGALE*INTRODUCTION*

Vous nous avez demandé une opinion juridique concernant la procédure que la Ville de Drummondville devra utiliser pour se conformer à l'article 45 du décret 626-2004 en ce qui concerne l'agrandissement du site d'enfouissement. La question qui nous est posée touche plus particulièrement à l'approbation par les personnes habiles à voter mentionnée à l'article 45 et plus particulièrement le moment où elle aura lieu. De plus, un complément d'opinion pourrait s'avérer nécessaire concernant la portée du deuxième alinéa de l'article 45. Cette opinion ne vise pas la légalité du décret, sujet qui fut déjà traité dans un avis antérieur¹.

L'opinion est subdivisée en trois sections soit : la procédure prévue à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*², les effets du décret sur la procédure de la LAU et la procédure selon la *Loi sur la qualité de l'environnement*³.

¹ Mélanie Ouellet, Waste Management / référendum, 22 avril 2008; Rosane Roy, Complément d'opinion, 17 novembre 2008.

² L.R.Q., c.A-19.1; ci-après citée LAU

³ L.R.Q., c.Q-2; ci-après citée LQE.

Table des matières

I. Procédure selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* lors de la révision du schéma d'aménagement de la MRC _____ p.3

1) révision _____ p.3

2) conformité _____ p.3

i. Au schéma d'aménagement

ii. Au plan d'urbanisme

3) Notion de nécessité _____ p.5

II. Effets du décret sur la procédure prévue à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* _____ p.7

1) L'approbation par les personnes habiles à voter _____ p.8

2) La procédure d'enregistrement préalable à la tenue d'un scrutin référendaire _____ p.10

i. Interprétation de la notion de référendum incluant la procédure d'enregistrement

ii. Interprétation de la notion de référendum comme un scrutin référendaire

3) Considérations environnementales _____ p.14

4) Interprétation des mots « visant à permettre » prévu au décret _____ p.15

III. Procédure selon la *Loi sur la qualité de l'environnement* _____ p.18

I. Procédure selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme lors de la révision du schéma d'aménagement de la MRC

1) révision

La LAU prévoit à l'article 54 l'obligation pour la MRC de réviser son schéma d'aménagement et de développement et cette révision doit débiter à la date du 5^e anniversaire de l'entrée en vigueur du dernier schéma (art.55). La MRC Drummond est, dans les faits, en processus de révision qui devrait s'achever par la mise en vigueur d'un nouveau schéma au cours de l'année 2009⁴. Nous ne nous attarderons pas sur le processus d'adoption du schéma d'aménagement dans le cadre de cette opinion.

2) conformité

Il existe deux types de conformité touchant les règlements d'urbanisme : la conformité régionale et la conformité locale. La conformité régionale est l'imposition que le plan et les règlements d'urbanisme soient conformes au schéma de la MRC. La conformité locale est celle entre le plan d'urbanisme et les règlements d'urbanisme. Lors de la révision du schéma, la LAU impose cette double conformité (art.59 et 59.5).

i. Au schéma d'aménagement

À la suite de cet exercice, la Ville devra se conformer au schéma quant à ses objectifs en adoptant tout règlement de concordance (art.58 LAU). On retrouve la définition de « règlement de concordance » dans la LAU à l'article 58 al.2 :

« Pour l'application du premier alinéa, on entend par «règlement de concordance» tout règlement, parmi les suivants, qui est nécessaire pour tenir compte de la modification du schéma:

⁴ Information reçue de Me Michel Gagnon de la MRC.

1° tout règlement qui modifie le plan d'urbanisme d'une municipalité, son règlement de zonage, de lotissement ou de construction ou l'un ou l'autre de ses règlements prévus aux sections VII à XI du chapitre IV;

2° le règlement que le conseil d'une municipalité adopte en vertu de l'article 116 ou tout règlement qui le modifie. »

Ces règlements doivent être adoptés dans le seul but de se conformer aux objectifs du schéma d'aménagement. Dans ce cas, comme nous le rappelle l'Honorable Lorne Giroux, la Ville n'est pas assujettie à la procédure d'approbation des personnes habiles à voter (art.123 al.3 LAU)⁵. Elle est cependant soumise à la consultation publique (art.123 al.3 *a contrario* LAU) par le biais d'une assemblée (art.125 LAU)⁶.

Donc, dans le cas où la Ville doit adopter un règlement de concordance, elle n'aurait pas à suivre la procédure d'approbation référendaire :

« Il serait en effet incohérent d'exiger que la municipalité modifie son règlement de zonage pour en assurer la conformité tout en permettant aux personnes habiles à voter d'empêcher l'entrée en vigueur d'un tel règlement de concordance en refusant de l'approuver »⁷.

Il faut cependant noter que le schéma a un contenu facultatif et un contenu obligatoire⁸. La conformité au schéma touche aux objectifs qu'il contient mais la conformité au document complémentaire est plus stricte puisque, pour être conforme, un règlement doit se conformer aux dispositions plus précises du document.

⁵ Lorne GIROUX, « Le règlement de zonage selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », (2000-01), 31 R.D.U.S. 77, par.90.

⁶ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, Modification du plan et des règlements d'urbanisme – Manuel de procédure, 1997, p.16.

⁷ L.GIROUX, loc.cit., note 5, par.91.

⁸ Voir les articles 5-6 LAU sur cette question. Pour plus d'information : Jacques L'HEUREUX, « Nature et effets d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme », (2000-01), 31 R.D.U.S. 3-76.

ii. Au plan d'urbanisme

Le plan d'urbanisme a pour « objectif d'actualiser et de préciser à l'égard du territoire de la municipalité locale les grandes orientations d'aménagement et les grandes affectations du sol ainsi que les densités de son occupation que le schéma avait déjà élaborées à l'échelle de la MRC »⁹. Le plan doit être conforme au schéma d'aménagement (art.33-34 LAU) et les règlements doivent être conformes non seulement au schéma mais également au plan (art. 102 et 137.9 LAU).

3) Notion de nécessité

Pour qu'une ville soit dispensée de tenir un référendum, il doit s'agir d'un élément du schéma d'aménagement nécessaire et non une simple option (art.123 LAU).

Dans *Cousineau c. Boucherville (Ville de)*¹⁰, la Ville de Boucherville a tenté de soustraire un règlement permettant la construction d'un mini-centre commercial à l'approbation référendaire en adoptant un règlement de concordance pour rendre le règlement conforme au plan d'urbanisme. La Cour nous dit que :

« Il faut souligner que la dispense de l'approbation des propriétaires et locataires, dans le cas d'une modification au règlement de zonage dans le but de le rendre conforme au plan, ne vaut évidemment que s'il s'agit d'un véritable plan d'urbanisme. La municipalité ne peut contourner la nécessité de faire approuver une modification à son règlement de zonage par les propriétaires et locataires en alléguant qu'elle se doit de le rendre conforme à son plan d'urbanisme.

Elle ajoute :

⁹ Lorne GIROUX et Isabelle CHOINARD, « Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme », dans *Droit public et administratif*, Collection de droit, 2008-2009, vol.7, Cowansville, Yvon Blais, p.400.

¹⁰ (1986) R.J.Q.318 (C.S.).

« C'est bien évident que le législateur n'a pas voulu, par le biais d'une modification à ce plan, permettre aux municipalités de modifier sans approbation les normes précises de zonage [...] »

Dans *Bellington c. Aylmer (Ville de)*¹¹, la Cour Supérieure explique de façon très claire la notion de nécessité :

« Dans ce contexte, le mot "requiert" à l'article 57 de la loi doit être interprété comme ayant le sens de "nécessaire". Une modification "souhaitable" ou "facultative" ne serait pas nécessaire ou requise au sens de l'article 57. En effet, puisque le législateur a prévu qu'une municipalité régionale de comté peut agir en cas de défaut d'une municipalité locale, comment la municipalité régionale de comté pourrait-elle adopter, au nom d'une municipalité locale, un règlement qui contiendrait des dispositions souhaitables ou facultatives. La municipalité régionale de comté ne pourrait, dans un tel cas, qu'adopter un règlement limité à ce qui est nécessaire, essentiel ou obligatoire pour donner suite au schéma révisé. De la même manière, une municipalité locale ne pourrait, sous l'empire des dispositions exceptionnelles de l'article 57, modifier ses règlements que dans la mesure où la modification est requise, donc nécessaire ou obligatoire, suite à l'adoption d'un schéma révisé. Toute autre modification à un règlement municipal doit se faire suivant les exigences des autres dispositions pertinentes de la loi.

[...]

L'aspect obligatoire du schéma d'aménagement se limite donc aux questions plus générales ainsi qu'aux normes minimales établies. L'article 57 ne saurait donc s'appliquer qu'en fonction de ce qui est prescrit dans le schéma. On ne peut avoir recours aux dispositions exceptionnelles de cet article pour modifier un règlement de zonage que dans la mesure où il s'agit de modifications requises pour donner effet à des modifications apportées au schéma d'aménagement. Tout autre amendement doit être adopté en suivant les règles habituelles prévues dans la loi. »

Le principe est simple en fait : une municipalité locale ne peut faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement comme le souligne le tribunal dans la cause

Cousineau :

« Les dispositions de la Loi sur les Cités et Villes et de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme ne peuvent être ou devenir entre les mains

¹¹ (1991) R.J.Q.1283 (C.S.).

de techniciens habiles des instruments pour réaliser indirectement ce qu'on ne peut réaliser directement et légalement ». ¹²

Pour en revenir aux faits sous étude, puisque le nouveau schéma d'aménagement est toujours en révision, ce n'est que lorsqu'il sera adopté que l'on pourra déterminer si les dispositions concernant l'agrandissement du site d'enfouissement sont nécessaires ou optionnelles.

Par conséquent, nous ne pouvons actuellement donner une opinion sur la nécessité ou non d'adopter un règlement de concordance avant l'adoption du nouveau schéma d'aménagement par la MRC. Selon la réponse donnée à cette question, le règlement de zonage sera ou ne sera pas sujet à l'approbation des personnes habiles à voter.

II. Effets du décret sur la procédure prévue à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Les notions élaborées dans le point 1 doivent cependant être examinées en prenant en compte le décret 626-2004 concernant le regroupement de la Ville de Drummondville, de la Ville de Saint-Nicéphore, de la Municipalité de Saint-Charles-de-Drummond et de la Paroisse de Saint-Joachim-de-Courval et plus particulièrement l'article 45 qui se lit comme suit :

45. Tout règlement du conseil de la nouvelle ville et tout permis ou certificat d'autorisation délivré par un fonctionnaire de la nouvelle ville, visant à permettre l'agrandissement ou la construction d'un site d'enfouissement des ordures ménagères doit, pour avoir effet, être approuvé, conformément à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, par les personnes habiles à voter du secteur de la nouvelle ville correspondant au territoire de l'ancienne municipalité où la construction ou l'agrandissement est envisagé, ainsi que par celles de l'ensemble du territoire restant de la nouvelle ville.

[...]

¹² Précité, note 10.

Le premier alinéa ne s'applique pas à un permis ni à un certificat d'autorisation délivré conformément à un règlement qui a lui-même fait l'objet de l'approbation visée à cet alinéa. (J'ai souligné)

À la lecture de cet article, il est clair que, malgré l'éventualité que la Ville de Drummondville adopte un règlement de concordance pour se conformer au schéma d'aménagement qui sera adopté par la MRC, le projet d'agrandissement du site d'enfouissement devra être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter et ce, malgré l'exception de la tenue d'un référendum prévue par la LAU. Mais certaines questions se posent quant au nombre d'approbations ainsi qu'aux moments auxquels elles devront être obtenues selon le cas.

1) L'approbation par les personnes habiles à voter

L'article 45 énonce au premier alinéa que tout règlement et tout permis ou certificat d'autorisation doivent donner lieu à une approbation. Est-ce que cela veut dire que la Ville doit procéder à deux approbations? Nous ne le croyons pas. Il est vrai qu'à la lecture du premier alinéa, le lecteur conclut à la nécessité de deux approbations. Cependant, l'alinéa 3 stipule que, si le règlement a déjà fait l'objet d'une approbation par les personnes habiles à voter, une deuxième ne sera pas nécessaire au moment du permis ou du certificat.

L'insertion de cet alinéa 3 à l'article 45 nous porte à croire qu'une procédure d'approbation pourrait ne pas avoir eu lieu au moment du règlement. L'alinéa lu en sens contraire signifie que l'approbation aura lieu lors de la demande de permis ou de certificat si elle n'a pas eu lieu lors du règlement. La seule situation permettant cette possibilité est que la Ville adopte un règlement de concordance dans le but de se conformer au schéma d'aménagement. Il est donc fort probable que c'est avec cette situation en tête que le législateur a rédigé cet article. L'article 41.1 de la *Loi d'interprétation* du Québec stipule que « les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui découle de l'ensemble et qui lui donne un effet ». Ainsi, la décision d'insérer un 3^e alinéa à cet article 45 ne pouvait se faire sans avoir pour objectif

de clarifier la situation après la lecture du premier alinéa. Si le législateur n'avait pas voulu ouvrir la porte à l'exception prévue dans l'article 123 LAU, il aurait tout simplement écrit au premier alinéa du décret que « tout règlement est soumis au processus d'approbation par les personnes habiles à voter » ou toute autre formulation obligeant la Ville à effectuer un référendum avant l'adoption du règlement de zonage, sans ouvrir la possibilité que le référendum puisse se faire à un autre moment.

Selon le principe de la cohérence des lois entre elles, « l'interprète doit donc favoriser l'harmonisation des lois entre elles plutôt que leur contradiction, car le sens de la loi qui produit l'harmonie avec les autres lois est réputé représenter plus fidèlement la pensée de son auteur que celui qui produit des antinomies »¹³. L'alinéa 3 de l'article 45 du décret s'inscrit donc dans la logique que le règlement de zonage peut ne pas avoir été soumis aux personnes habiles à voter en vertu de la LAU ce qui nécessitera malgré tout une approbation des personnes habiles à voter lors de la demande d'un permis ou certificat d'autorisation (art.45 al.3 *a contrario*).

Ajoutons que les personnes habiles à voter en vertu du décret sont divisées en deux groupes : le secteur Saint-Nicéphore et le reste de la nouvelle Ville de Drummondville. Il devrait donc y avoir une procédure d'approbation par les personnes habiles à voter dans les deux secteurs, simultanément ou non (paragraphe 4 de l'article 45 du décret). Cependant, il est important de noter une particularité touchant le second alinéa de l'article 45 du décret. Ce dernier spécifie que le fait d'obtenir l'approbation par les personnes habiles à voter en vertu du premier alinéa de l'article 45 du décret ne dispense pas la ville d'obtenir l'approbation par les personnes habiles à voter en vertu de la LAU. En clair, cela signifie que si le nouveau schéma d'aménagement est non contraignant et que la ville doit alors modifier son règlement de zonage pour permettre la construction ou l'agrandissement d'un site d'enfouissement, la modification au règlement

¹³ Pierre-André CÔTÉ, Interprétation des lois, 3^e éd., 1999, Montréal, Les Éditions Thémis, p.433.

devra être approuvée non seulement selon les termes du décret (secteur Saint-Nicéphore + le reste de Drummondville) mais également par le secteur concerné par la modification en vertu de la LAU; ce qui veut dire qu'une partie de la population du secteur Saint-Nicéphore serait soumise deux fois à la procédure d'approbation pour le même sujet.

2) La procédure d'enregistrement préalable à la tenue d'un scrutin référendaire

Il est important de noter à ce stade que l'approbation dont parle le décret doit être effectuée conformément à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹⁴. La LÉRM prévoit une procédure d'enregistrement des personnes habiles à voter aux articles 532 et suivants. Un scrutin référendaire est tenu si un nombre suffisant de ces personnes s'enregistre au registre prévu à cet effet. Toutefois, ce même article prévoit certaines exceptions :

532. La procédure d'enregistrement s'applique afin de déterminer si un scrutin référendaire doit être tenu.

Toutefois, elle ne s'applique pas:

[...]

2° lorsque, en vertu de la loi qui prévoit le référendum, un scrutin référendaire doit être tenu;

[...].

Il nous faut déterminer ici si un scrutin référendaire doit être tenu au sens du décret. Deux interprétations possibles sont à distinguer : l'interprétation que la notion de référendum inclue la procédure d'enregistrement et l'autre à l'effet que le décret prévoit un scrutin référendaire sans cette procédure.

- i. Interprétation de la notion de référendum incluant la procédure d'enregistrement

L'article 45 du décret de regroupement énonce que l'agrandissement ou la construction d'un site d'enfouissement «doit, pour avoir effet, être approuvé,

¹⁴ Ci-après citée LÉRM

conformément à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, par les personnes habiles à voter [...]» (Je souligne). Que signifie l'expression «approuvé par les personnes habiles à voter» au sens de la LÉRM ? Il est à noter que l'article 516 de cette loi, qui établit la distinction entre les deux types de référendums possibles soit l'approbation par les personnes habiles à voter ou le référendum consultatif, utilise la même terminologie que celle du décret.

La LÉRM fait également une distinction entre un référendum et un scrutin référendaire : l'article 532, cité précédemment, stipule que la loi qui prévoit le référendum doit prévoir qu'un scrutin référendaire doit être tenu. Il y aurait donc une distinction importante en ce sens que le terme «référendum» s'entendrait davantage comme une procédure et l'expression «scrutin référendaire» comme le vote. Ces définitions rejoignent celle du dictionnaire de droit privé¹⁵ qui énonce qu'un référendum c'est un «processus de consultation directe». Ce processus pourrait donc comprendre la procédure d'enregistrement préalable par les personnes habiles à voter d'autant plus que le décret énonce que l'approbation doit se faire «conformément à la LÉRM». On pourrait donc conclure que la procédure d'enregistrement fait partie intégrante du processus d'approbation des personnes habiles à voter prévue par la LÉRM puisque cette dernière prévoit une procédure d'enregistrement.

- ii. Interprétation de la notion de référendum comme un scrutin référendaire sans procédure d'enregistrement

Revenons à l'article 532 LÉRM. La détermination de l'exigence de la tenue ou non d'un scrutin en regard de la loi (en ce qui nous concerne, le décret), peut s'interpréter à partir de la loi exigeant la tenue d'un référendum, plutôt qu'à partir d'une loi connexe. On peut donc se questionner sur le sens qu'entendait donner

¹⁵ Hubert REID, Dictionnaire de droit québécois et canadien, 1994, Wilson & Lafleur, Montréal, p.484.

le législateur à l'expression «approuvé par les personnes habiles à voter» précisément dans le décret.

Débutons par un bref aperçu de ce que l'on entend par «l'intention du législateur». Selon l'auteur Me Pierre-André Côté, l'intention du législateur est «celle qu'il conviendrait d'attribuer à une personne raisonnable qui aurait rédigé le texte dans le contexte dans lequel il a été effectivement rédigé»¹⁶. La question du contexte est donc inséparable dans la recherche de l'intention du législateur comme on peut le lire dans cette citation d'un autre auteur, Me Richard Tremblay :

«Interpréter une loi à partir de son texte seulement, c'est comme conduire à grande vitesse à travers une brume épaisse. Il est possible qu'on se rende à destination mais les risques d'accident sont très élevés. Aussi un interprète responsable tient compte non seulement du texte, mais s'appuie également sur différents éléments contextuels, dont font partie les finalités sociales et les considérations d'équité.»¹⁷

L'interprétation à l'aide de lois connexes, telle qu'utilisée au point précédent, fait également partie de ce principe d'interprétation. Cependant, il n'a pas nécessairement préséance parce qu'il se rattache à des dispositions législatives. Le contexte législatif est un des éléments que l'interprète peut prendre en considération pour trouver le sens du texte¹⁸. Dans ce point, nous traiterons plus en détail du contexte historique et social ainsi que du but recherché par l'adoption de cet article 45 (méthode téléologique).

a) Le contexte historique et social

Lors des pourparlers de regroupement, la population de l'ancienne ville de Saint-Nicéphore était craintive de ne pas pouvoir se prononcer concernant des projets

¹⁶ P.-A. CÔTÉ, op.cit., note 13, p.8.

¹⁷ Richard TREMBLAY, L'essentiel de l'interprétation des lois, 2004, Cowansville, éd. Yvon Blais, p.72.

¹⁸ Id., p.73.

éventuels touchant au site d'enfouissement situé sur son territoire¹⁹. L'article 45 a donc été intégré au décret notamment pour rassurer les citoyens. Il faut également avoir conscience que c'est entre autres sur la base des éléments compris dans ce décret que la population a voté pour ou contre le regroupement. Le sens des mots «approuvé par les personnes habiles à voter» a donc une portée importante non seulement sur le plan politique mais également sur le plan juridique. Ici, nous croyons qu'il ne faut pas uniquement considérer, dans le cadre de l'interprétation des lois, le sens juridique des termes, mais également le sens qu'ils auront pour la population surtout compte tenu du contexte d'adoption de ce décret.

La question de savoir ce que signifie, dans le langage commun, le terme référendum demeure pour le moins pertinent dans ce contexte. Dans le petit Robert, il signifie «vote de l'ensemble des citoyens pour approuver ou rejeter une mesure proposée par le pouvoir exécutif». Nous croyons qu'il est juste d'affirmer que la majorité de la population entend la notion de référendum en ce sens. Il en est de même selon nous pour l'expression «approuvé par les personnes habiles à voter».

b) Le but recherché : la méthode téléologique

L'objectif n'est pas ici de faire une analyse en profondeur des buts touchant à l'article 45 du décret mais d'avoir une idée des raisons qui ont motivé sa rédaction.

Le premier but que nous tenons à souligner nous vient du rédacteur de l'article, M. Robert Sabourin. Il affirme que cet article a été ajouté, selon sa compréhension, pour que les citoyens de Saint-Nicéphore aient les mêmes droits que s'il n'y avait pas eu de regroupement. Cela se comprend par le «droit de veto» conféré à l'ancienne ville concernant l'agrandissement ou la construction

¹⁹ Information de Mme Denise Picotin, ancienne mairesse de Saint-Nicéphore et actuellement conseillère municipale.

d'un site d'enfouissement. Il estime que la procédure d'enregistrement prévue par la LÉRM est compatible avec l'article 45 du décret.

Un autre but que l'on pourrait avancer est la volonté de forcer la tenue d'un référendum. Comme l'article 45 semble prévenir la situation qui aurait pu faire en sorte que, par l'adoption d'un règlement de concordance, un projet d'agrandissement ou de construction d'un site d'enfouissement ne soit pas soumis à l'approbation des personnes habiles à voter, l'ajout de la nécessité d'approbation lors du permis ou du certificat d'autorisation, procédure nullement prévue selon la loi, porte à croire que le législateur désirait vraiment que la population se prononce sur la question. La procédure d'enregistrement pourrait, dans ce contexte, être exclue par l'exception de l'article 532 LÉRM puisqu'un scrutin référendaire devrait être tenu.

À la lumière de cette analyse, nous croyons que l'interprétation de l'article 45 du décret comme comprenant une procédure d'enregistrement doit être privilégiée. En effet, nous n'avons pas assez d'éléments pour conclure de façon décisive que le sens que l'on doit donner à l'article 45 est un référendum automatique sans la procédure d'enregistrement. De plus, nous ajoutons que la tenue de la procédure d'enregistrement se comprend très bien sur le plan légal puisqu'en matière d'urbanisme, c'est cette procédure qui est régulièrement utilisée. Nous tenons cependant à préciser que la thèse du référendum sans procédure d'enregistrement pourrait également se défendre sur le plan juridique advenant que la Ville décide de choisir cette option et que c'est surtout par manque d'informations que nous recommandons la procédure avec registre.

3) Considérations environnementales

La Cour d'appel a reconnu récemment comme principe d'interprétation des lois, qu'en cas de doute entre deux interprétations, «il ne faudrait pas privilégier celle qui serait contraire à l'objectif de préservation de l'environnement, lequel doit être

poursuivi à tous les niveaux de gouvernement»²⁰. L'agrandissement ou la construction d'un site d'enfouissement des déchets domestiques étant une question qui touche aux valeurs environnementales de la population drummondvilloise, la ville doit garder en tête ce principe dans le cours de ses activités.

La Cour suprême, dans *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*²¹, a élevé la protection de l'environnement au niveau de «valeur fondamentale au sein de la société canadienne» :

«Outre les questions environnementales marquantes à l'échelle nationale ou internationale, il est des questions d'environnement locales qui sont soulevées et débattues un peu partout au Canada. Nous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel.»²²

Il est également pertinent de noter que la Cour suprême, dans un arrêt encore plus récent²³, confirme, dans une affaire portant sur les troubles de voisinage, que la responsabilité sans faute existe en vertu du Code civil du Québec et que cette reconnaissance «favorise des objectifs de protection de l'environnement»²⁴. La Cour confirme ainsi la position de la Cour d'appel en ce sens qu'elle considère la protection de l'environnement comme une valeur servant à interpréter les lois. La ville doit aussi avoir à l'esprit cette préoccupation lorsqu'elle applique l'article 45 du décret.

4) Interprétation des mots « visant à permettre » prévu au décret

Le point le plus complexe, à notre avis, est de déterminer si un règlement de concordance est un règlement « visant à permettre » au sens du décret. Si tel est le cas, malgré que le règlement de concordance fasse exception à la

²⁰ *St-Luc-de-Vincennes (Municipalité de) c. Compostage Mauricie inc.* (2008) QCCA 235, par.47; appel rejeté en Cour Suprême le 31 juillet 2008.

²¹ (1995) 2 R.C.S. 1031.

²² *Id.*, par.55.

²³ *Ciment Saint-Laurent Inc. c. Barrette*, (2008) R.C.S. 64.

²⁴ *Id.*, par.80.

procédure de référendum selon la LAU, le règlement devra être approuvé par les personnes habiles à voter selon le décret.

Nous savons bien que l'effet ultime de l'adoption du règlement de concordance pourrait être, entre autres, de permettre la construction ou l'agrandissement d'un site d'enfouissement mais l'effet de la législation ne doit pas se confondre avec le but. La Cour Suprême, dans l'arrêt *Big M Drug Mart*²⁵, s'est penchée sur l'examen de la constitutionnalité de la Loi sur le dimanche, notamment sous l'angle de l'objet et de l'effet de la loi :

« Toute loi est animée par un but que le législateur compte réaliser. Ce but se réalise par les répercussions résultant de l'opération et de l'application de la loi. L'objet et l'effet respectivement, au sens du but de la loi et de ses répercussions ultimes, sont nettement liés, voire inséparables. »

Cette décision nous éclaire sur l'interaction entre le but et les effets d'une loi en matière constitutionnelle. Il ne s'agit cependant pas ici de se pencher sur la légalité de l'article 45 du décret mais de savoir si l'expression « visant à permettre l'agrandissement ou la construction d'un site d'enfouissement des ordures ménagères » s'entend au sens d'un but ou d'un effet d'un règlement de concordance. La Cour affirme qu'il faut tenir compte autant des effets que du but d'une loi. Mais pourrait-il en être autrement dans un contexte autre qu'un contrôle de constitutionnalité qui, lui, motive une interprétation large et libérale?

Si l'on se rapporte à la définition d'un règlement de concordance, elle énonce que ce dernier est adopté dans le but de « rendre les règlements locaux conformes aux objectifs du schéma d'aménagement tel que modifié et aux dispositions du document complémentaire »²⁶. La notion de but est donc primordiale dans la qualification d'un règlement de concordance. Quoique la Cour Suprême juge que le but et l'effet sont inséparables en matière constitutionnelle, nous serions portés à croire que dans ce cas, il faut les dissocier. En effet, un règlement de concordance se caractérise par son but et non par son effet.

²⁵ [1985] 1 R.C.S. 295

²⁶ L. GIROUX, *loc.cit.*, note 9, 402.

Donc, est-ce que l'expression « visant à permettre » constitue un but ou un effet? Nous croyons qu'il s'agit d'un but. Selon le principe d'interprétation par la méthode grammaticale, « il faut donner aux mots le sens qu'ils ont dans la langue courante »²⁷. En effet, l'expression, « viser à » a le même sens qu' « avoir pour but ». Ainsi, comme le but d'un règlement de concordance est de permettre à une municipalité de se conformer au schéma d'aménagement, nous croyons que l'expression « visant à permettre » doit se comprendre comme le but de la loi et non comme les effets qu'elle produit.

Nous pouvons en arriver à la même conclusion par le principe de l'effet utile de la loi qui s'entend par la prémisse qu' « il faut entendre un texte législatif dans le sens qui lui donnera quelque effet plutôt que dans celui où il n'en aurait aucun »²⁸. La possibilité pour la Ville d'adopter un règlement sans approbation référendaire se comprend par la lecture de l'article 45 al.3 en sens contraire, comme nous le disions précédemment. Il faut interpréter les dispositions d'une loi d'une manière qui lui donne un sens. Comprendre l'expression « visant à permettre » non seulement comme un but mais également comme un effet, éliminerait la possibilité qu'aucun référendum n'ait lieu au moment du règlement, ne donnant ainsi pas d'effet utile au 3^e alinéa de l'article 45.

À notre avis, le but général de l'article 45 du décret est de forcer la tenue d'au moins une approbation par les personnes habiles à voter concernant l'agrandissement du site d'enfouissement en ayant conscience que la Ville aurait peut-être légalement pu passer outre à cette approbation par l'adoption d'un règlement de concordance dans le cadre de la LAU. Le législateur vient ainsi s'assurer que, malgré que la Ville opte pour cette option, une approbation par les personnes habiles à voter sera tout de même nécessaire lors de la demande de permis ou de certificat d'autorisation.

²⁷ P.-A. CÔTÉ, *op.cit.*, note 13, 330.

²⁸ *Id.* 468

Nous croyons donc qu'un règlement adopté dans le but de se conformer à un schéma d'aménagement n'est pas un règlement visant à permettre l'agrandissement du site d'enfouissement, sous réserve du contenu du plan d'urbanisme et de la formulation du règlement et du libellé du schéma d'aménagement que la MRC adoptera.

III. Procédure selon la Loi sur la qualité de l'environnement²⁹

Ce point a pour objectif de traiter brièvement des obligations de l'entreprise qui voudra agrandir le site d'enfouissement actuellement en opération à Drummondville ou encore en construire un nouveau en ce qui a trait au droit de l'environnement.

Tout d'abord, une fois le règlement adopté, la compagnie devra demander un certificat d'autorisation³⁰ assorti notamment d'un certificat de conformité émis par le greffier ou le secrétaire-trésorier attestant que le projet ne contrevient à aucun règlement municipal³¹. Cette condition confirme que la compagnie ne peut demander de certificat d'autorisation avant que le règlement de zonage n'ait été modifié pour permettre ce projet.

Suite à cette demande, le projet de la compagnie sera soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement puisque l'agrandissement d'un site d'enfouissement est assujéti à cette procédure³². L'entreprise devra alors fournir une étude d'impact concernant le projet (art.31.2 LQE) laquelle sera rendue publique par le ministre (art.31.3 LQE). C'est à ce moment que le Bureau d'audiences publiques en environnement sera saisi du dossier qui a, à ce stade, un mandat d'information et de consultation publique³³. Par la suite, toute personne, groupe ou municipalité pourra demander par écrit

²⁹ L.R.Q., c. Q-2; ci-après citée LQE.

³⁰ Art.22 LQE.

³¹ Art.8 al.1 du Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, c. Q-2, r.1.001.

³² Art.2 par.u.1 du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, c. Q-2, r-9.

³³ Site internet du BAPE : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/video/index.htm#bape>

au ministre la tenue d'une audience publique (art. 31.3 al.2). Donc, le processus d'audience publique n'a lieu que si une demande sérieuse est effectuée. Le ministre n'est pas lié par les conclusions du BAPE qui n'a qu'un pouvoir de recommandation. La décision reviendra ultimement au gouvernement (art.31.5) autorisant ou non le projet, peu importe qu'il y ait eu ou non des audiences publiques.

IV. Conclusion

En bref, au moins une approbation par les personnes habiles à voter doit être tenue dans le territoire de l'ancienne ville de Saint-Nicéphore et dans celui de l'ensemble de la nouvelle ville, qui regarde toute construction ou agrandissement d'un site d'enfouissement. Cette approbation doit être tenue suivant les règles de la LÉRM. Quant à savoir à quel moment elle doit se tenir, elle peut avoir lieu au moment de l'adoption du règlement tout comme lors de la demande de permis ou de certificat d'autorisation. En effet, le décret impose l'obligation à la nouvelle ville de Drummondville d'obtenir l'approbation selon la LÉRM concernant le projet d'agrandissement ou de construction d'un site d'enfouissement, ce qui constitue à notre sens le but de cet ajout dans le décret.

Advenant que la Ville doive se conformer au schéma d'aménagement par l'adoption d'un règlement de concordance, aucune approbation par les personnes habiles à voter sera nécessaire pour ce règlement puisque la loi prévoit alors une exception. Dans ce cas, l'approbation serait reportée au moment de la demande de permis.

Dans ce cas et advenant le refus par le gouvernement d'octroyer le certificat d'autorisation, la tenue d'un scrutin ne serait pas nécessaire puisque le projet ne pourrait avoir lieu et l'approbation ou non par les personnes habiles à voter postérieurement à ce refus s'avérerait inutile. Advenant que le gouvernement accepte le projet, ce dernier serait ultimement soumis à l'approbation par la

population, laquelle aurait pour ce faire l'ensemble des informations pour prendre une décision éclairée.

Cependant, il demeure également une possibilité que la Ville n'ait pas à se conformer au schéma qui sera vraisemblablement adopté dans le courant de l'année 2009 en ce qui concerne l'agrandissement ou la construction d'un site d'enfouissement, notamment en raison de la souplesse du libellé du schéma. Dans ce cas, la Ville, pour modifier son règlement de zonage devra d'abord procéder à une approbation, telle que prévu par l'article 45 du décret. Le paragraphe précédent sur l'obtention d'un certificat d'autorisation ne s'appliquerait pas suite à l'éventuel refus par les personnes habiles à voter puisque le projet ne pourrait avoir lieu en raison de la non-conformité à la législation municipale.

Enfin, la procédure d'enregistrement pour déterminer si un scrutin référendaire doit être tenu s'applique telle que prévue dans la LÉRM puisque nous croyons que cette approche est la plus usuelle en matière de référendum municipal et ce, tant que nous n'aurons pas suffisamment d'éléments décisifs nous permettant de conclure autrement. Cependant, nous tenons à préciser que la tenue d'un référendum sans procédure d'enregistrement est légalement possible advenant que le Conseil décide d'aller en ce sens, étant donné la difficulté d'interprétation expliquée aux pages 9 à 14 de la présente opinion.

En espérant le tout à votre entière satisfaction.

Préparée par :

Rosane Roy, avocate
Services juridiques – Ville de Drummondville

Revue et corrigée par :



Louis Savoie, avocat
Directeur des services juridiques – Ville de Drummondville

Article 45 du décret 626-2004 concernant le regroupement de la
Ville de Drummondville, de la Ville de Saint-Nicéphore, de la
Municipalité de Saint-Charles-de-Drummond
et de la Paroisse de Saint-Joachim-de-Courval

45. Tout règlement du conseil de la nouvelle ville et tout permis ou certificat d'autorisation délivré par un fonctionnaire de la nouvelle ville, visant à permettre l'agrandissement ou la construction d'un site d'enfouissement des ordures ménagères doit, pour avoir effet, être approuvé, conformément à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, par les personnes habiles à voter du secteur de la nouvelle ville correspondant au territoire de l'ancienne municipalité où la construction ou l'agrandissement est envisagé, ainsi que par celles de l'ensemble du territoire restant de la nouvelle ville.

Dans le cas où l'acte qui doit faire l'objet de l'approbation visée au premier alinéa est un permis ou un certificat d'autorisation, la date de référence est, pour l'application de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la date de l'émission du permis ou de la délivrance du certificat d'autorisation. Dans le cas où l'acte qui doit faire l'objet de l'approbation est un règlement modifiant un règlement d'urbanisme de la ville, l'approbation requise par le premier alinéa ne dispense pas la ville d'obtenir l'approbation par les personnes habiles à voter requise en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Le premier alinéa ne s'applique pas à un permis ni à un certificat d'autorisation délivré conformément à un règlement qui a lui-même fait l'objet de l'approbation visée à cet alinéa.

Les procédures d'approbation prévues au premier alinéa peuvent ou non, au choix du conseil de la nouvelle ville, être tenues simultanément dans les deux secteurs.

Le présent article cesse d'avoir effet à l'expiration d'un délai de 20 ans suivant l'entrée en vigueur du présent décret.