

Les pouvoirs réglementaires des municipalités en matière d'aménagement du territoire et le projet Énergie Est

Me Steve Cadrin

DUFRESNE HÉBERT COMEAU avocats

1200, boul. Chomedey, Bureau 400

Laval (Québec) H7V 3Z3

Téléphone (514) 331-5010

scadrin@dhcavocats.ca

Biographie

Me Steve Cadrin

Baccalauréat en droit de l'Université de Montréal en 1993 et membre du Barreau depuis 1994.

Me Cadrin consacre l'essentiel de sa pratique au droit municipal depuis 22 ans. Membre du cabinet Dufresne Hébert Comeau avocats, il y représente des municipalités et des organismes publics dans toutes les facettes du droit municipal, allant de l'aménagement et l'urbanisme à la fiscalité municipale.

Me Cadrin est également un spécialiste des questions relatives à l'énergie ayant notamment représenté l'Union des municipalités du Québec pendant près d'une dizaine d'années devant la Régie de l'énergie et y représentant encore diverses associations et groupes d'intérêt de façon régulière.

Il agit également à titre de formateur en droit municipal avec divers partenaires tels que l'Union de municipalités du Québec, la Fédération québécoise des municipalités et la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chap. A-19.1)

Zonage (art. 113 LAU) :

- Diviser la municipalité en zones et y prévoir les usages et les constructions permis;
- Prévoir les dimensions et le volume des constructions et la distance entre celles-ci et les usages autorisés;
- Régir ou restreindre l'abattage d'arbres, les remblai/déblai;
- Régir ou prohiber les usages/constructions compte tenu de la présence de cours d'eau ou lac, de la protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables;
- Régir ou prohiber les usages/constructions à proximité d'une activité ou d'un immeuble occasionnant des contraintes de santé et sécurité publique.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chap. A-19.1)

Lotissement (art. 115 LAU) :

- Spécifier pour chaque zone les dimensions ou la superficie des lots/terrains;
- Régir ou prohiber les opérations cadastrales compte tenu de la présence de cours d'eau ou lac, de la protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables;
- Régir ou prohiber les opérations cadastrales à proximité d'une activité ou d'un immeuble occasionnant des contraintes de santé et sécurité publique.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chap. A-19.1)

Construction (art. 118 LAU) :

- Réglementer les matériaux à employer dans la construction et la façon de les assembler;
- Établir des normes de résistance, de salubrité et de sécurité ou d'isolation de toute construction;
- Décréter dans le règlement de construction que tout ou partie d'un recueil de normes de construction déjà existant constitue tout ou partie du règlement.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chap. A-19.1)

Permis et certificats (art. 119 LAU) :

- Interdire tout projet de construction, de transformation, d'agrandissement ou d'addition de bâtiments sans l'obtention d'un permis de construction;
- Interdire l'occupation d'un immeuble nouvellement érigé ou modifié ou dont on a changé la destination ou l'usage sans l'obtention d'un certificat d'occupation;
- Prescrire les plans et documents qui doivent être soumis par le requérant à l'appui de sa demande de permis ou de certificat.

COMPÉTENCES MUNICIPALES

Loi sur les compétences municipales (chap. C-47.1)

*« La Loi sur les compétences municipales (2005, c.6) s'inscrit dans le processus de révision des lois municipales. Elle regroupe les dispositions de la Loi sur les cités et villes (LCV) et du Code municipal du Québec (CM) qui traitent des compétences des municipalités telles la voirie, la sécurité, l'environnement ainsi que la gestion des cours d'eau. **Cette loi octroie aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté des pouvoirs en des termes généraux afin de leur permettre d'agir pleinement dans leurs domaines de compétence.** »*

(Loi sur les compétences municipales commentée article par article, MAMROT, janvier 2006)

COMPÉTENCES MUNICIPALES

Article 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.**

« Il s'agit d'une disposition interprétative fondamentale qui colore toutes les autres dispositions de la loi. Elle énonce l'objet de la loi en prévoyant que les fonctions municipales (fournir des services, régir les comportements des citoyens) doivent être centrées sur le bien-être de la population du territoire desservi par la municipalité.

De plus, la dernière phrase de cet article interdit l'interprétation stricte des dispositions de la loi et illustre le virage entamé par les tribunaux en matière d'interprétation des dispositions relatives aux compétences municipales.

COMPÉTENCES MUNICIPALES

Article 2 (suite)

*Une décision récente de la Cour suprême du Canada (Calgary c. Procureur général de l'Alberta, 2004 CSC 19) fait état du constat suivant : la rédaction des lois municipales en des termes généraux reflète la véritable nature des municipalités modernes qui ont besoin de souplesse pour réaliser les objets de leur loi habilitante. **Selon cette décision, il faut donner à une loi octroyant des pouvoirs aux municipalités en des termes généraux une interprétation large, en fonction de ses buts et de ses objets plutôt que de sa lettre. »***

(Loi sur les compétences municipales commentée article par article, MAMROT, janvier 2006)

COMPÉTENCES MUNICIPALES

Article 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.**

*« Cette disposition est cohérente avec les principes généraux d'interprétation et de droit administratif. **Selon ces principes, deux dispositions réglementaires, adoptées l'une par le gouvernement et l'autre par une municipalité, peuvent coexister si elles n'entrent pas en conflit. Il y a conflit direct lorsqu'un texte impose ce que l'autre interdit. La simple existence d'une loi provinciale ou fédérale dans un domaine donné n'écarte pas le pouvoir des municipalités de réglementer cette matière. (Spraytech c. Ville de Hudson, 2001 2 R.C.S. 241, 270-271).***

*En outre, **tout règlement municipal doit être conforme aux lois du Québec et du Canada** ainsi qu'aux chartes des droits et libertés. »*

(Loi sur les compétences municipales commentée article par article, MAMROT, janvier 2006)

COMPÉTENCES MUNICIPALES

Article 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 ;

COMPÉTENCES MUNICIPALES

Article 4 (suite)

6° **les nuisances ;**

7° **la sécurité ;**

8° le transport.

Elle peut adopter toute mesure non réglementaire dans les domaines prévus au premier alinéa ainsi qu'en matière de services de garde à l'enfance. Néanmoins, une municipalité locale ne peut déléguer un pouvoir dans ces domaines que dans la mesure prévue par la loi.

COMPÉTENCES MUNICIPALES

Article 19

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

« Dans cette loi, le mot « environnement » s'entend dans son sens large et couvre notamment la protection de l'environnement, l'assainissement de l'atmosphère, l'alimentation en eau, l'égout et l'assainissement des eaux, la gestion des matières résiduelles incluant celle des matières recyclables.

Cette disposition octroie en des termes généraux un pouvoir réglementaire qui était prévu de manière spécifique dans plusieurs articles du Code municipal du Québec et de la Loi sur les cités et villes. »

(Loi sur les compétences municipales commentée article par article, MAMROT, janvier 2006)

COMPÉTENCES MUNICIPALES

Article 59

Toute municipalité locale peut adopter des règlements **relatifs aux nuisances**.

*« Sauf l'article 59, ce chapitre rapatrie dans les lois municipales des dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement. **Il s'agit de contenus qui ne sont pas strictement de nature environnementale, puisque les nuisances se rapprochent à plusieurs égards des troubles de voisinage, matière traditionnellement municipale.***

Il s'agit d'un pouvoir réglementaire en matière de nuisance qui était déjà prévu au Code municipal du Québec et à la Loi sur les cités et villes. »

(Loi sur les compétences municipales commentée article par article, MAMROT, janvier 2006)

COMPÉTENCES MUNICIPALES

Article 62

Une municipalité locale peut adopter des règlements **en matière de sécurité.**

La municipalité peut procéder à l'enlèvement d'un obstacle sur le domaine public aux frais de toute personne qui ne se conforme pas à un règlement de la municipalité à cet effet.

*« Il s'agit ici d'un **pouvoir réglementaire très général** qui regroupe, notamment, des pouvoirs réglementaires provenant du Code municipal du Québec et de la Loi sur les cités et villes en matière de sécurité publique, de sécurité incendie, de sécurité civile et d'animaux. **Globalement, cette disposition vise tout ce qui concerne la sécurité des personnes et des biens.** »*

(Loi sur les compétences municipales commentée article par article, MAMROT, janvier 2006)

PARTAGE DES COMPÉTENCES

Deux doctrines sont régulièrement invoquées par ceux qui prétendent que leur activité (ou projet) « relève du fédéral » dans le but d'écartier les contraintes de lois provinciales ou encore de réglementation municipale.

Il s'agit de la doctrine de l'exclusivité des compétences et celle de la prépondérance fédérale.

Plusieurs arrêts récents de la Cour Suprême du Canada sont venus mieux circonscrire et encadrer l'application de ces doctrines.

Il est faux de prétendre que les règles locales (provinciales et municipales par exemple) n'ont aucune application et n'ont pas à être considérées, voire respectées.

PARTAGE DES COMPÉTENCES

Doctrines de l'exclusivité des compétences:

- *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55 (CanLii), para 62 à 64

« L'exclusivité des compétences a pour effet d'empêcher que les lois adoptées par un ordre de gouvernement empiètent indûment sur le « **contenu essentiel irréductible** » de la compétence exclusive réservée à l'autre ordre de gouvernement. »

« Quoique l'exclusivité des compétences demeure une doctrine constitutionnelle valide, la Cour a dénoncé le recours exagéré à celle-ci. **Une application élargie de cette doctrine est à contrecourant de la conception moderne du fédéralisme coopératif qui préconise l'application, dans la mesure du possible, des lois adoptées par les deux ordres de gouvernement.** »

PARTAGE DES COMPÉTENCES

Doctrines de l'exclusivité des compétences:

(Suite)

*Ainsi, dans l'arrêt Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, la Cour conclut que **cette doctrine devrait être appliquée « avec retenue » et « être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence »** (par. 67 et 77).*

***Dans les rares circonstances où la doctrine de l'exclusivité des compétences s'applique, la loi provinciale sera inapplicable dans la mesure où son application « entraverait » le contenu essentiel d'une compétence fédérale. Il y a entrave lorsqu'il y a « atteinte grave ou importante » à la compétence fédérale, particulièrement à notre « époque de fédéralisme coopératif souple »** (Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« COPA »), par. 45). »*

PARTAGE DES COMPÉTENCES

Doctrine de la prépondérance fédérale:

- *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55 (CanLii), para 70, 73 et 80

« Celle-ci [prépondérance fédérale] entre en jeu lorsqu'il y a conflit entre une loi provinciale et une loi fédérale validement adoptées. En pareil cas, la loi fédérale l'emporte, et la loi provinciale devient inopérante dans la mesure du conflit. **L'existence d'un conflit peut être établie lorsqu'il est impossible de se conformer aux deux textes de loi ou que la réalisation de l'objectif de la loi fédérale est empêchée** (*Banque canadienne de l'Ouest*, par. 73). »

« C'est à la partie qui cherche à invoquer la prépondérance fédérale, en l'occurrence les banques, qu'incombe le fardeau de la preuve : **elle « doit d'abord établir l'objet de la loi fédérale pertinente et ensuite prouver que la loi provinciale est incompatible avec cet objet »** (*COPA*, par. 66). »

PARTAGE DES COMPÉTENCES

Doctrine de la prépondérance fédérale:

(Suite)

« À l'heure actuelle, cependant, les normes fédérales et provinciales sont identiques. **Les chevauchements ne suffisent pas à faire jouer la doctrine de la prépondérance fédérale.** Dans l'arrêt *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, le juge La Forest cite avec approbation, à la p. 151, le passage suivant de l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 190, rédigé par le juge Dickson (plus tard Juge en chef) à propos de l'application concurrente de lois fédérale et provinciale qui se chevauchent :

Il n'y a pas vraiment incompatibilité dans le cas de dispositions qui se répètent simplement, puisqu'il n'importe pas de savoir quelle loi est appliquée; le but visé par le Parlement sera atteint, peu importe la loi sur laquelle se fonde le recours; l'application de la loi provinciale n'a pas pour effet d'écarter l'intention du Parlement. »

L'AFFAIRE BURNABY

- *Trans Mountain Pipeline ULC*, Décision no 40 (23 octobre 2014), Office national de l'énergie

Dans le cadre de sa demande déposée à l'ONE pour la construction d'un pipeline interprovincial dont le tracé traverse le Mont Burnaby (parc municipal), Trans Mountain Pipeline ULC désire accéder au terrain pour faire des levées géotechniques, des examens et mener les activités y afférentes requises pour fixer l'emplacement du pipeline.

Toutefois, la Ville de Burnaby s'y oppose au motif que sa réglementation municipale interdit 1) l'abattage d'arbres ou la modification du couvert végétal dans un parc et 2) les travaux d'excavation ou de construction susceptible de nuire à la circulation sur une voie publique sans l'autorisation du conseil et aux conditions qu'il détermine.

Sans les études que désirent réaliser Trans Mountain Pipeline ULC, celle-ci ne peut poursuivre sa démarche devant l'ONE pour obtenir l'autorisation de construire son pipeline.

L'AFFAIRE BURNABY

- *Trans Mountain Pipeline ULC*, Décision no 40 (23 octobre 2014), Office national de l'énergie

« *L'Office a rendu les décisions qui suivent :*

- 1) ***l'Office a compétence pour déterminer si les règlements de Burnaby sont inopérants ou inapplicables dans la mesure où ils entravent l'exercice des pouvoirs accordés à Trans Mountain par l'alinéa 73a) de la Loi;***
- 2) ***la doctrine de la prépondérance fédérale ou, subsidiairement, de l'exclusivité des compétences rend les règlements contestés inapplicables ou inopérants eu égard à l'exercice, par Trans Mountain, des pouvoirs que lui accorde l'alinéa 73a) de la Loi;***
- 3) ***l'Office a compétence, en vertu de l'alinéa 13b) de la Loi, pour rendre une ordonnance contre Burnaby;***
- 4) *les faits rendent nécessaires la délivrance d'une telle ordonnance, et une ordonnance est jointe. »* (page 2 de la Décision)

L'AFFAIRE BURNABY

- *Trans Mountain Pipeline ULC*, Décision no 40 (23 octobre 2014), Office national de l'énergie

« L'Office est d'avis qu'il existe une **incompatibilité évidente entre le règlement sur les parcs et l'alinéa 73a) de la Loi**. L'article 5 de ce règlement stipule qu'« il est interdit de couper, briser, détériorer, endommager, défigurer, détruire, souiller ou polluer un bien meuble ou des arbres, arbustes, plantes, pelouses ou fleurs se trouvant dans un parc. » Il y a donc une interdiction évidente d'abattre un arbre, d'enlever de la végétation ou de creuser dans le sol, même si le déboisement est minime là où les arbres pourraient présenter un risque pour la sécurité lors de l'exécution de travaux de forage.

L'Office ne conteste pas le caractère environnemental de l'objet du règlement sur les parcs, mais l'application de ce règlement et la présence d'employés de Burnaby dans la zone de travail sécuritaire ont comme effet d'entraver la réalisation de l'objectif fédéral de la Loi qui est de recueillir les renseignements nécessaires pour permettre à l'Office de faire une recommandation en vertu de l'article 52 de cette même loi. »

(page 14 de la Décision)

L'AFFAIRE BURNABY

- *Trans Mountain Pipeline ULC*, Décision no 40 (23 octobre 2014), Office national de l'énergie

« Pour conclure, l'Office juge que la doctrine de la prépondérance fédérale s'applique dans le cas des articles 3 et 5 du règlement sur les parcs et des paragraphes 24(1) et (4) du règlement sur la circulation routière. En conséquence, les règlements contestés sont inopérants dans la mesure où ils empêchent Trans Mountain d'exercer les pouvoirs qui lui sont accordés par l'alinéa 73a) de la Loi.

Cela ne veut pas dire qu'une société pipelinière peut se soustraire à une loi provinciale ou à un règlement municipal de façon générale. Bien au contraire. Les pipelines relevant de la réglementation fédérale doivent, en application des lois et des conditions imposées par l'Office, respecter toute une panoplie de lois provinciales et de règlements municipaux. »
(page 15 de la Décision)

NB: L'autorisation de pourvoi à la Cour d'appel fédérale a été rejetée le 12 décembre 2014 (voir également les jugements de *BC Supreme Court* et de *BC Cour of appeal*).

CONCLUSIONS

- **Capacité limitée des municipalités de « réglementer » les pipelines interprovinciaux**
 - Régir et non pas prohiber totalement;
 - Réglementer de façon générale;
 - Prendre appui sur des motifs d'intérêt public liés à la santé, la sécurité ou l'environnement (incluant l'agriculture), à titre d'exemples;
 - Permettre des alternatives réalistes et raisonnables;
 - Limitations circonscrites et ancrées dans la réalité territoriale locale;
 - Documenter ses choix réglementaires;
 - Réglementation cohérente à l'échelle de la MRC ou plus large;
 - Éviter l'incompatibilité ou l'entrave.

- **Processus de l'ONE**
 - Compétence de l'ONE pour écarter la réglementation municipale;
 - Démonstration de la « collaboration » et de la recherche de « solutions alternatives » par la municipalité;
 - Participation des municipalités et dialogue avec le promoteur du projet.

COORDONNÉES

Dufresne Hébert Comeau inc.
1200, boul. Chomedey
bureau 400
Laval (Québec) H7V 3Z3
Tél. (514) 331-5010
Fax (450) 682-5014

Me Steve Cadrin

Tél. (514) 392-5725

scadrin@dhcavocats.ca