

ANALYSE DE LA VALIDITÉ DES RÈGLEMENTS MUNICIPAUX SUR LES BANDES RIVERAINES*

par Catherine CHOQUETTE**
avec la collaboration de
Anne-Marie ROBICHAUD***
Anne PAILLART****
Marie-Pier GOYETTE NOËL*****

Au cours des dernières années, les municipalités du Québec ont adopté des règlements sur les bandes riveraines pour combattre la prolifération de cyanobactéries dans leurs plans d'eau. Un recensement des règlements municipaux, effectué dans le bassin versant de la rivière Saint-François, a montré une grande variabilité sur le plan des mesures préconisées par les municipalités. Un cadre d'analyse permettant d'évaluer la validité de ces règlements est présenté. L'analyse se fait en deux temps soit, premièrement, en fonction des pouvoirs délégués aux municipalités, puis, dans un deuxième temps, en fonction du respect des droits acquis. Alors que certains règlements sont clairement ultra vires (par ex., l'obligation de revégétaliser), d'autres souffrent plutôt d'un déficit de légitimité (par ex., la bande riveraine de trois mètres en milieu agricole). L'atteinte d'une véritable efficacité environnementale et sociétale se doit de reposer sur des assises objectives qui peuvent découler de l'application d'un test de «pertinence normative».

-
- *. L'auteure tient à remercier toutes les municipalités qui ont collaboré à cette recherche. Elle remercie également les professeures de droit Gaële Gidrol-Mistral et Suzanne Comtois pour leurs précieux conseils ainsi que madame Christiane Hudon d'Environnement Canada pour la révision des aspects scientifiques. Cet article a été rendu possible grâce à une subvention de la Fondation du Barreau du Québec.
- **.
- ***.
- ****.
- *****.

In recent years, Quebec municipalities have adopted by-laws relating to shore-lines in order to control the proliferation of cyanobacteria in bodies of water within their territories. A survey of municipal by-laws within the Saint-François river catchment area has revealed a great diversity of strategies adopted. In this article, a two-step analytical framework is utilized in order to assess the validity of these by-laws, commencing firstly with a discussion of the powers delegated to municipalities and then secondly, the the need to respect acquired rights. While some by-laws are clearly untra vires (e.g. the obligation to replant vegetation), others suffer from a lack of legitimacy (e.g. the requirement of a 3 meter wide shore-line in an agricultural environment). In order to be truly environmentally and societally efficient, it is felt that objective standards must be set through an application of the «normative relevance» test.

SOMMAIRE

Introduction	265
1. La réglementation municipale dans le bassin versant de la rivière St-François	269
1.1. L'interdiction d'intervenir pour contrôler la végétation de la bande riveraine versus l'obligation de revégétaliser.....	269
1.2. La largeur de la bande riveraine	272
1.3. Le respect des droits acquis.....	273
2. L'étendue des pouvoirs municipaux sur les rives .	274
2.1. La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	277
2.2. Sources de pouvoirs réglementaires connexes	283
2.2.1. La <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> (LAU)	283
2.2.2. La <i>Loi sur les compétences municipales</i> (LCM)	285
2.2.3. La <i>Loi sur le développement durable</i> (LDD)	287
2.3. Interactions entre les différents pouvoirs Réglementaires	289
3. Le respect des droits acquis par la réglementation municipale	293
3.1. Le droit de propriété	293
3.2. Les droits acquis	297
3.2.1. Limitation législative des droits acquis en matière de protection des rives	300
3.2.2. L'interprétation jurisprudentielle des droits acquis en matière d'environnement.....	309
4. La recherche d'une efficacité environnementale et sociétale	317
Conclusion	326

Introduction

Communément appelées algues bleues ou algues bleu-vert, les cyanobactéries sont des bactéries photosynthétiques qui se sont développées il y a plus de 3 milliards d'années¹. En produisant de l'oxygène à partir de la photosynthèse, elles auraient participé à l'apparition de l'oxygène atmosphérique et permis le développement d'organismes plus évolués sur Terre². Il existe environ 3 500 espèces de cyanobactéries, dont certaines produisent des toxines susceptibles d'affecter la santé humaine et animale³.

Bien que la présence de cyanobactéries dans les plans d'eau du Québec constitue un phénomène naturel, l'accroissement de la fréquence des épisodes d'efflorescence de ces bactéries a suscité de vives inquiétudes auprès du public, amenant le gouvernement à intervenir à plusieurs reprises au cours des dernières années. Ainsi, plusieurs usages ont été interdits par les directions de santé publique : la consommation de l'eau (ex. lac Massawippi en 2006 et Petit Lac Saint-François en 2007), les sports nautiques et la baignade (ex. lac Massawippi en 2006, lac Maskinongé en 2007), la consommation des produits de la pêche (ex. lac Brome en 2007), ainsi que des fermetures totales des plans d'eau (ex. lac Ouareau, baie Missisquoi, lac Waterloo en 2008)⁴. Selon le gouvernement du Québec, 138 plans d'eau ont été touchés en 2008, 156 en 2007⁵. Un bilan qui semble en

-
1. Québec, Groupe de recherche interuniversitaire en limnologie et en environnement aquatique (GRIL), *Les cyanobactéries dans les lacs québécois : Un portrait de la situation selon les chercheurs du GRIL* (28 juin 2007, révisé en 2008) à la p. 2, en ligne : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Trois_Lacs/documents/DB19.pdf> [GRIL].
 2. *Ibid.*
 3. *Ibid.*
 4. Voir Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), *Bilan des lacs et cours d'eau touchés par une fleur d'eau d'algues bleu-vert au Québec* (2009), en ligne : MDDEP <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/algues-bv/bilan/index.asp>>.
 5. Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), *Les fleurs d'eau d'algues bleu-vert en 2008 : Une gestion*

progression, puisqu'en 2006, le gouvernement avait dénombré 83 plans d'eau, 45 en 2005 et 33 en 2004⁶.

Dans le but de contrer la prolifération des cyanobactéries, des actions tant politiques que législatives ont été entreprises par le gouvernement provincial⁷ ainsi que par les municipalités. Les règlements municipaux touchent presque exclusivement la mise en place de mesures de protection ou de restauration de la végétation qui borde les plans d'eau (communément désignée sous le vocable «bande riveraine»), dans le but de minimiser l'érosion des rives et les apports de phosphore par ruissellement⁸. Toutefois, l'accueil de ces règlements par la population touchée fut mitigé, en grande partie à cause de la perte d'usage de la bande riveraine et des coûts afférents à la stabilisation et à la

efficace avec les partenaires du milieu, Bilan final des plans d'eau touchés par une fleur d'eau d'algues bleu-vert en 2008 (2008) à la p. 2, en ligne : MDDEP <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/algues-bv/bilan/saison2008/Bilan2008.pdf>>. En 2008, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) a adopté le seuil préconisé par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour la protection de la santé humaine, soit une densité de cyanobactéries supérieure ou égale à 20 000 cellules/ml. Ce seuil est inférieur au seuil utilisé antérieurement par le MDDEP ce qui explique la révision à la baisse de la liste des plans d'eau touchés en 2007. Sur les 194 plans d'eau ayant fait l'objet d'une mise en garde en 2007, 156 seulement affichaient une valeur supérieure au seuil de l'OMS.

6. Marc Tison, «Algues bleues : en expansion?», *La Presse [de Montréal]* (29 juillet 2007), *La Presse affaires* à la p. 3. Ces chiffres peuvent représenter des sous-estimations, car le phénomène n'a commencé à être médiatisé qu'à la fin de l'été 2006.
7. En 2007, le gouvernement dévoilait son *Plan d'intervention sur les algues bleu-vert : prévenir, protéger et restaurer*. Ce plan vise à mettre en action des mesures concrètes afin de lutter contre la prolifération de cyanobactéries et implique l'investissement de fonds publics dans diverses solutions qui sont déjà mises de l'avant ou encore qui le seront prochainement. Par exemple, il sera interdit dès le 1^{er} juillet 2010 de mettre en marché au Québec des détergents à vaisselle contenant 0.5 % ou plus de phosphore en poids : *Règlement portant interdiction à la mise en marché de certains détergents à vaisselle*, R.R.Q. 2008, c. Q-2, r.15.02, art. 3.
8. La prolifération des cyanobactéries est liée directement à l'excès de phosphore présent dans le bassin versant.

revégétalisation des rives, mais également à cause de la remise en question de l'efficacité environnementale des choix d'intervention gouvernementaux dans la lutte contre les cyanobactéries. Des riverains ont même déposé une poursuite contre la Ville de Québec, alléguant l'invalidité de son règlement de revégétalisation⁹.

Dès le début de la colonie, la bande riveraine bénéficia d'une protection légale, puisque tous les cours d'eaux navigables¹⁰ faisaient alors partie du domaine public. Quant aux rives des cours d'eau ou des lacs non navigables et non flottables, elles furent protégées, à partir de 1888, par la réserve des trois chaînes¹¹ qui attribuait la propriété d'une bande riveraine d'environ 60 mètres¹² à l'État provincial. La réserve automatique d'une bande riveraine avait pour but de faciliter la pêche, mais également de préserver l'environnement et les habitats fauniques¹³. Aucun ouvrage ou construction ne pouvait y être fait sans l'autorisation de l'État. La réserve des trois chaînes fut

9. *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2009 QCCS 1966. La Ville de Québec ne peut plus forcer le reboisement des rives du lac Saint-Charles. Des riverains, qui ont présenté une requête devant la Cour supérieure, ont remporté une première bataille. La Cour supérieure suspend temporairement le règlement municipal, adopté en 2007, qui obligeait les riverains du lac Saint-Charles à reboiser leur terrain. La Ville, qui souhaite protéger sa principale source d'eau potable, avait adopté cette mesure à la suite d'un épisode de prolifération de cyanobactéries au lac Saint-Charles.

10. Un cours d'eau navigable et flottable s'entend d'un cours d'eau accessible aux bateaux et goélettes de faible tonnage ou lorsque des trains de bois peuvent y circuler.

11. La réserve des trois chaînes apparaît pour la première fois, en 1888, dans l'*Acte pour amender et refondre les lois de la pêche*, S.Q. 1888, c. 17, art. 1. En 1889, elle est décrétée rétroactive au 1^{er} juin 1884. En 1970, la réserve s'étend, sans distinction, à tous les plans d'eau se trouvant sur des terres publiques. À la suite des refontes, la réserve des trois chaînes apparaît à l'article 39 de la *Loi sur les terres et forêts*, L.R.Q., c. T-9, puis à l'article 45 de la *Loi sur les terres du domaine public*, L.Q. 1987, c. 23, qui deviendra la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-8. Voir aussi Pierre-Claude Lafond, *Précis de droit des biens*, 2e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2007 à la p.472 et s. [Lafond].

12. Une chaîne donne 66 pieds ou environ 20 mètres.

13. Lafond, *supra* note 11.

définitivement abolie en 1987 après plusieurs batailles juridiques, et la propriété de la bande riveraine fut «dévolue» aux propriétaires riverains sauf dans certains cas où l'intérêt public le justifiait¹⁴. La même année, le gouvernement instaurait sa Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (ci-après : «Politique»)¹⁵, qui interdit la dénaturalisation des rives sauvages sur des largeurs variant entre 3 et 15 mètres. Aujourd'hui, l'État tente de reprendre ses prérogatives sur cette petite portion de bande riveraine qui a été dénaturalisée ou artificialisée avant 1987.

Le but de cet article est d'établir un cadre d'analyse qui permettra d'évaluer, dans un premier temps, la validité des règlements municipaux sur les bandes riveraines, mais également, dans un deuxième temps, d'estimer la pertinence de toute intervention législative et réglementaire en matière environnementale. Pour ce faire, un recensement des règlements municipaux a été effectué dans le bassin versant de la rivière Saint-François (section 1). Ces règlements se sont révélés de portées très variables en ce qui a trait aux mesures environnementales préconisées. Ce constat nous amène donc à s'interroger sur l'étendue des compétences municipales en matière de protection des rives (section 2). Par ailleurs, les règlements municipaux, même valides en vertu de leur loi habilitante, doivent aussi respecter les droits acquis des propriétaires, sauf exceptions (section 3). En dernier lieu, nous nous interrogerons sur les moyens de tendre vers une efficacité environnementale et sociale au sein de nos institutions politiques et judiciaires (section 4).

14. Notamment pour les chemins et les services publics, voir *ibid.* à la p. 478.

15. D. 1980-87, G.O.Q. 120.II.365 [Politique].

1. La réglementation municipale dans le bassin versant de la rivière Saint-François

Plusieurs plans d'eau du bassin versant de la rivière Saint-François ont été sévèrement touchés par de récents épisodes d'efflorescence de cyanobactéries. La réglementation visant les bandes riveraines des municipalités du bassin versant fut colligée entre juillet 2008 et mai 2009¹⁶. Le bassin hydrologique s'étend sur 10 230 km² (dont 14 % se trouve aux États-Unis) et couvre trois régions administratives : l'Estrie, le Centre-du-Québec et Chaudière-Appalaches, totalisant en tout 12 municipalités régionales de comté (MRC) et 102 municipalités locales. Sa population est d'environ 346 513 personnes (soit approximativement 4,5 % de la population du Québec).

Des variations importantes ont été constatées au niveau des normes adoptées pour protéger la bande riveraine. Bien que 67 % des MRC aient intégré textuellement les normes de la Politique dans leur schéma d'aménagement¹⁷, les municipalités locales, elles, ont fait preuve de beaucoup moins de déférence envers la Politique. Nous exposerons les tendances réglementaires les plus importantes au niveau de la protection des bandes riveraines des municipalités répertoriées.

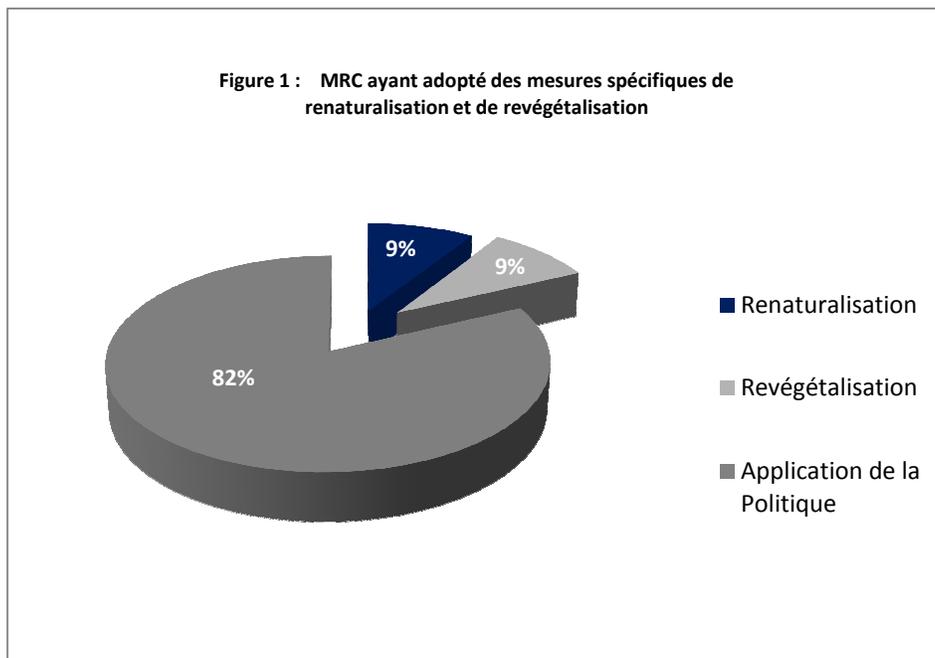
1.1. L'interdiction d'intervenir pour contrôler la végétation de la bande riveraine versus l'obligation de revégétaliser

Souvent appelée la «renaturalisation» de la rive, l'interdiction d'intervenir pour contrôler la végétation vise à permettre le retour à l'état naturel de la bande riveraine. Ce concept est souvent confondu avec la notion de «revégétalisation»,

16. Tous les règlements que nous avons trouvés ou reçus pourront être consultés sur le site Internet du groupe de recherche SAGE (Stratégies et Acteurs de la Gouvernance Environnementale) à partir de janvier 2010.

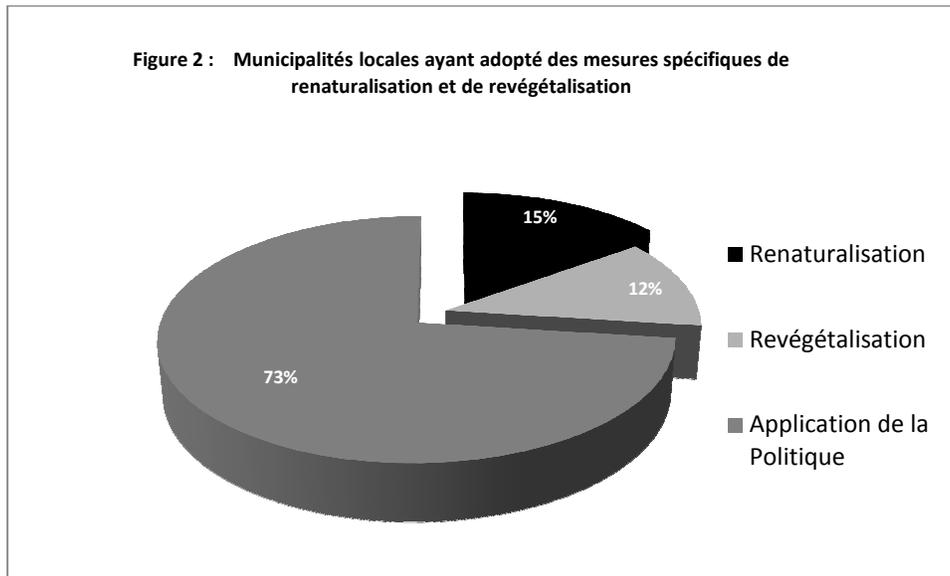
17. Voir la section 2, ci-dessous, pour comprendre l'interaction entre les MRC et les municipalités locales et leurs pouvoirs respectifs ainsi que pour les détails sur la Politique.

qui oblige les riverains à planter des végétaux (herbacées, arbustes, arbres) sur leur rive¹⁸. Au niveau des MRC, les mesures de renaturation et de revégétalisation ne semblent pas particulièrement populaires, puisqu'elles ne représentent que 9 % du choix des mesures d'intervention. Les MRC ont plutôt opté pour l'application textuelle (ou presque) de la Politique (Figure 1).



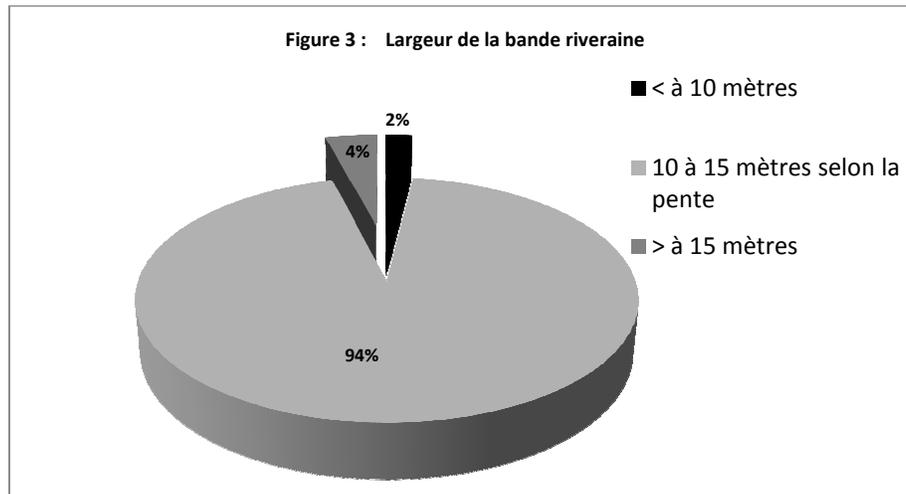
18. «Revégétaliser» signifie implanter des espèces herbacées, arbustives et d'arbres de type indigène et riverain, s'intégrant au milieu visé dans le but d'accélérer la reprise végétale. Pour les modalités de la revégétalisation voir Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), *Guide de bonnes pratiques pour la protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, Québec, Publications du Québec, 2005. Il est à noter que dans Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), *Guide d'interprétation pour la protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, Québec, Publications du Québec, 2007 à la p. 112, le MDDEP ne fait pas de distinction entre les mots «renaturation» et «revégétalisation».

Cependant, les municipalités locales ont, dans une plus grande proportion, choisi de se distancer de la Politique, puisque seulement 73 % d'entre elles l'ont appliquée intégralement : 15 % ayant opté pour la renaturalisation, et 12 % pour une obligation de revégétalisation (Figure 2). Si la tendance demeure au respect de la Politique, on peut remarquer, chez les municipalités divergeantes, une légère préférence en faveur de la renaturalisation. Les interdictions de tondre le gazon, de débroussailler ou d'abattre des arbres sont, en effet, plus faciles à appliquer que l'obligation de restaurer la bande végétale riveraine, qui nécessite davantage de financement, de planification, de savoir-faire et de main-d'œuvre.

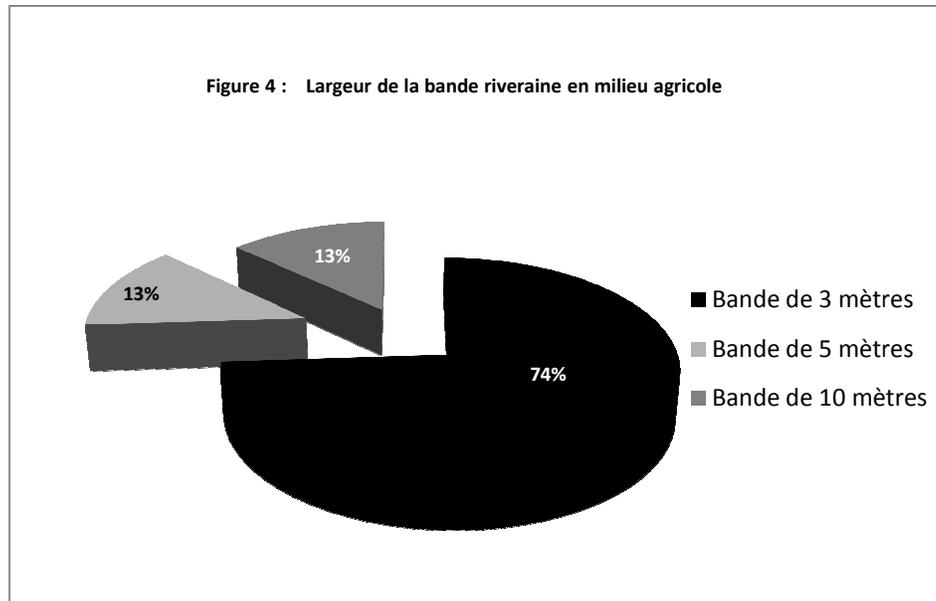


1.2. La largeur de la bande riveraine

Tel que présenté à la figure 3, presque toutes les municipalités locales, soit 94 %, appliquent les normes de la Politique qui préconisent une bande de protection riveraine entre 10 et 15 mètres selon la pente de la rive. Toutefois, quelques municipalités ont établi des rives de 30 mètres autour des lacs alors que d'autres ont opté pour des largeurs variables allant jusqu'à 0,5 mètre, dans certains cas exceptionnels. Les marécages ou les milieux humides bénéficient souvent d'une protection additionnelle, soit d'environ 20 ou 25 mètres, mais ces données n'ont pas été incorporées dans la figure 3.

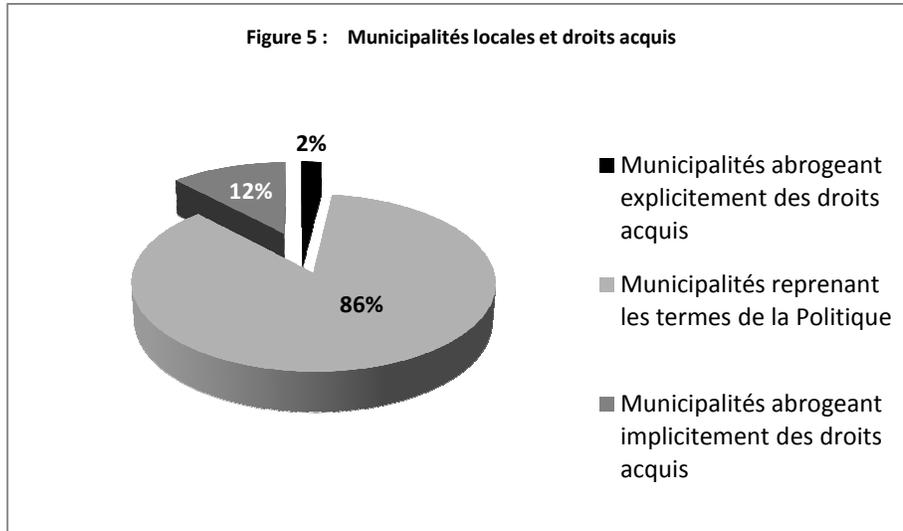


Par contre, en milieu agricole, les municipalités locales ont moins suivi la Politique gouvernementale (Figure 4). En effet, 74 % d'entre elles ont opté pour les trois mètres de protection riveraine de l'article 3.2.f) de la Politique alors que les autres municipalités ont établi des bandes riveraines de cinq ou dix mètres, souvent au prix d'efforts soutenus de leur MRC, comme nous le verrons à la section 3.



1.3. Le respect des droits acquis

Très peu de municipalités locales (2 %) ont abrogé explicitement des droits acquis (quels qu'ils soient), la plupart reprenant textuellement la Politique à ce sujet, soit 86 % (Figure 5). Cependant, il est à noter que, pour 12 % des municipalités locales, les droits acquis sur l'usage de la rive ont été abrogés de façon implicite. C'est le cas, notamment, des municipalités qui ont adopté des dispositions réglementaires obligeant le riverain à revégétaliser sa rive.



Même si les données concernant les règlements municipaux ne sont que fragmentaires et qu'elles ne peuvent être analysées qu'à titre indicatif, elles ne manquent pas de soulever la question de la validité de l'ensemble des règlements municipaux. Pour répondre à cette question, nous allons, dans un premier temps, nous interroger sur les compétences des municipalités relatives à la réglementation des rives.

2. L'étendue des pouvoirs municipaux sur les rives

Les municipalités sont des personnes morales de droit public qui n'exercent que les pouvoirs qui leur sont délégués par le législateur. Par conséquent, l'étendue des pouvoirs réglementaires des MRC et des municipalités locales découle et est limitée par les lois habilitantes¹⁹. Les actes des municipalités, tout comme leur inaction, sont soumis soit au contrôle d'opportunité

19. Nicole Lafond et Klara Bolen, «Les pouvoirs délégués aux municipalités» dans Catherine Choquette et Alain Létourneau, dir., *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, MultiMondes, 2008 à la p. 125.

exercé par l'administration centrale²⁰, soit au contrôle de légalité exercé par les cours de justice²¹.

Le juge Tôth de la Cour supérieure résume les principes d'intervention judiciaire dans *9034-8822 Québec Inc. c. Sutton (Ville de)* :

La Cour supérieure a le pouvoir de contrôler la légalité des actes de l'administration. *Elle interviendra si l'acte est adopté de mauvaise foi, dans le but de nuire ou pour d'autres fins impropres, de façon discriminatoire ou pour des considérations non pertinentes...*

Le pouvoir de contrôle et de surveillance de l'administration municipale par la Cour supérieure ne s'étend pas à l'étude, la vérification ou le contrôle de l'opportunité de la décision de l'administration... [Nos italiques]²².

De plus, citant la Cour d'appel, dans *Vaudreuil-Dorion (Ville de) c. Malucar*²³, il ajoute :

La sagesse ou l'à-propos d'un acte réglementaire ne relève pas du contrôle judiciaire. Les tribunaux ne sont pas investis de la mission judiciaire de réécrire le règlement municipal ou d'en délimiter l'amplitude. Seul le caractère *irjuste et abusif* du règlement pourra fonder l'intervention judiciaire [Nos italiques]²⁴.

20. Voir par ex. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2, art. 29 [LQE], qui précise que : «Le ministre peut, après enquête, ordonner à une municipalité d'exercer les pouvoirs relatifs à la qualité de l'environnement que confère à cette municipalité la présente loi ou toute autre loi générale ou spéciale.»

21. *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2008 QCCS 1839 [Sutton], où un règlement municipal sur l'abattage a été déclaré, en partie, *ultra vires* des pouvoirs conférés par la loi habilitante soit la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q. c. A-19.1 [LAU].

22. *Sutton, ibid.*, aux par. 27 et 29.

23. (3 février 2004), Montréal 500-09-011515-012, J.E. 2004-494 (C.A.).

24. *Sutton, supra* note 21 au par. 30.

L'analyse des différentes lois impliquées dans la protection des rives au Québec (Figure 6) nous permettra d'évaluer la latitude réglementaire laissée aux MRC et aux municipalités locales par l'État provincial.

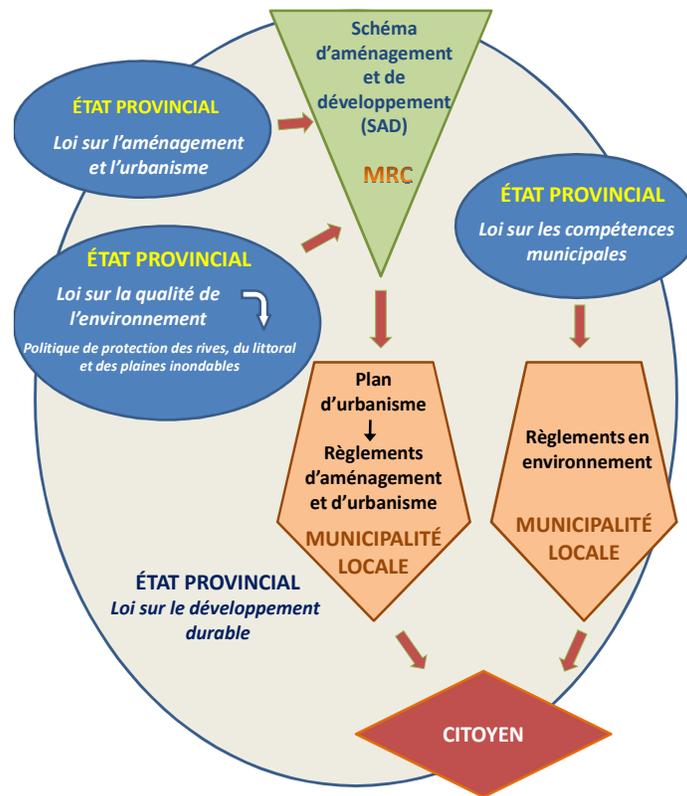


Figure 6 : Interaction entre les diverses lois impliquées dans la protection des rives et le monde municipal.

2.1. La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables de la Loi sur la qualité de l'environnement

En 1987, une première Politique est instaurée en vertu de l'article 2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE)²⁵. L'historique de l'adoption de l'article 2.1 et de la première Politique est relaté dans la décision *Lalande c. Procureur Général du Québec*²⁶. Depuis l'entrée en vigueur de la LQE, trois Politiques ont été successivement adoptées, soit en 1987²⁷, en 1996²⁸ et en 2005²⁹. La Politique, qui est un acte du gouvernement et non du législateur³⁰, n'a pas valeur de loi ou de règlement et ne peut, par conséquent, être opposable directement aux justiciables³¹. Toutefois, le législateur a décidé de mettre en œuvre la Politique en l'intégrant dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU)³². En agissant ainsi, le législateur a intensifié l'effet des normes de la Politique jusqu'à les rendre obligatoires envers les administrés. L'article 53.13 de la LAU stipule que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut, en effet, demander la modification du schéma d'aménagement et de développement (SAD) d'une MRC s'il considère que ce dernier ne respecte pas la Politique ou encore, qu'il n'offre pas une protection suffisante du milieu riverain³³. De plus, en vertu des articles 165.2 et 165.4 de la LAU, le ministre peut également imposer les normes de la Politique directement aux municipalités locales³⁴. Il en ressort donc une volonté claire du législateur, et non uniquement du gouvernement, d'imposer les normes de la Politique³⁵.

25. LQE, *supra* note 20. Dans *Ville de Sainte-Adèle c. Le Cavalier*, [1992] R.D.I. 389 (C.S.), le juge Rouleau, j.c.s. écrit à ce sujet : «Le Québec s'est doté en 1987 d'une Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables de façon à protéger les cours d'eau qui sont des biens publics collectifs. Comme l'écrivait M^e Yvon Duplessis: En procédant de la sorte le législateur a mis un frein à l'utilisation incontrôlée, excessive et effrénée à laquelle se livraient tous ceux qui prétendaient exercer un droit de propriété absolu sur la rive, le littoral et la plaine inondable. Ainsi chacun conserve son droit de propriété qu'il ne pourra exercer toutefois qu'en respectant certaines normes minimales qui visent à mieux protéger dans l'immédiat et pour l'avenir un bien collectif, en l'espèce les cours d'eau et les lacs. En d'autres termes, ces normes

imposées aux propriétaires riverains ne visent pas leur qualité de propriétaire, mais elles constituent plutôt des restrictions dictées par l'intérêt public, qui se rattachent à l'usage qu'ils peuvent faire de leur propriété. Dans le même ordre d'idées, mon collègue le juge Gratton faisait ce commentaire fort à propos : La multiplication de gestes illégaux comme celui de l'intimé font que les rives des lacs et rivières ont l'aspect que nous leur connaissons maintenant. Il est plus que temps qu'un projet commun et de conservation et d'aménagement soit appliqué avec rigueur.»

26. [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.) aux par. 4-10. Voir aussi Lorne Giroux, «Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire» (1988) 48:3 R. du B. aux pp. 467-502.
27. Politique, *supra* note 15, modifié par D.1010-91, G.O.Q.1991.II.
28. D. 103-96, G.O.Q.1996.II.1263, qui ajoutait la possibilité pour une MRC d'établir un plan de gestion de ses rives et de son littoral comprenant des mesures de protection particulières [D. 103-96].
29. D.468-2005, G.O.Q.2005.II.2180. Les principales modifications nouvelles implantations en zone inondable, sauf à des fins de sécurité civile ou d'utilité publique; 2) l'obligation d'un permis municipal pour toute construction, ouvrage et travail exécutés sur une rive, sur le littoral ou dans une plaine inondable.
30. Voir LQE, *supra* note 20, art. 2.1. : «Le ministre a la responsabilité d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, de la mettre en œuvre et d'en coordonner l'exécution. La politique adoptée par le gouvernement doit être publiée à la Gazette officielle du Québec.»
31. *Boisbriand c. Société de Gestion Mathers*, 2007 QCCS 48 (C.S.) au par. 27, conf. par (16 avril 2007), Montréal 500-09-017490-079 (C.A.); *Perron c. Municipalité de Chatierville*, 2006 QCCA 1145 (C.A.). Voir aussi Jean Piette, «L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement» dans Barreau du Québec, Service de la Formation permanente, *Développements récents en droit de l'environnement (2007)*, Cowansville, Yvon Blais, 2007 [Piette].
32. LAU, *supra* note 21.
33. *Ibid.*, art. 53.13 : «Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut, au moyen d'un avis sommairement motivé qui indique la nature et l'objet des modifications à apporter, demander une modification au schéma s'il estime que le schéma en vigueur ne respecte pas la politique du gouvernement visée à l'article 2.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), ne respecte pas les limites d'une plaine inondable située sur le territoire de la municipalité régionale de comté ou n'offre pas, compte tenu des particularités du milieu, une protection adéquate des rives, du littoral et des plaines inondables.»

Comme l'indique la figure 6, les normes de la Politique, par son article 1.1, doivent être intégrées dans le SAD des MRC, lequel est ensuite mis en application par le biais du plan d'urbanisme de chacune des municipalités locales qui composent la MRC, ainsi que par l'adoption subséquente de leurs règlements d'urbanisme, conformément à la LAU³⁶. La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables fournit ainsi, aux MRC, les normes minimales à prévoir dans leur SAD et, aux municipalités locales, les normes à prévoir dans leur règlement de zonage. En décembre 2008, 89 % des MRC du Québec avaient intégré les normes de la Politique dans leur SAD³⁷.

Mais quelles sont donc ces normes? Premièrement, les objectifs de la Politique touchent, entre autres, la pérennité et la qualité des plans d'eau; la prévention de l'érosion des rives de manière à favoriser la conservation de leur caractère naturel; la protection de la diversité biologique et la restauration des rives dégradées en utilisant les techniques les plus naturelles possibles³⁸. La Politique utilise la *ligne des hautes eaux* (LHE) comme étant la ligne qui délimite le littoral et la rive des lacs et des cours d'eau³⁹. Cette ligne peut être déterminée de différentes

-
34. *Ibid.*, art.165.2 : «Si le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs est d'avis qu'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction d'une municipalité ne respecte pas la politique du gouvernement visée à l'article 2.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ou n'offre pas, compte tenu des particularités du milieu, une protection adéquate des rives, du littoral et des plaines inondables, il peut demander à la municipalité de le modifier s'il le juge opportun.» et art 165.4 «Si, à l'expiration d'un délai de 90 jours à compter de la réception de l'avis du ministre, le conseil de la municipalité n'a pas modifié son règlement conformément à cet avis, le ministre peut, aux lieu et place de la municipalité, exercer ses pouvoirs réglementaires en vue de rendre le règlement conforme à son avis.»
35. Piette, *supra* note 31 à la p. 6. Voir aussi *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 [*Ibitiba*].
36. LAU, *supra* note 21, art. 5, 53.13, 113, 115 (4) et 165.2. Cette loi est régie par le Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR).
37. Communication personnelle de Madame Nathalie Lafontaine de la Direction des politiques de l'eau du MDDEP, 22 janvier 2009.
38. Politique, *supra* note 15, art. 1.1.
39. *Ibid.*, art.2.1 et 2.2.

façons telles que la ligne naturelle des hautes eaux, la cote maximale d'exploitation d'un barrage ou encore le haut d'un mur de soutènement. C'est donc à partir de la LHE qu'il est possible de localiser la bande de protection riveraine. Selon la politique, la largeur de la rive à protéger se mesure horizontalement. La rive possède un minimum de 10 mètres de profondeur lorsque : 1) la pente du talus est inférieure à 30 % ou 2) la pente est supérieure à 30 % et présente un talus de moins de cinq mètres de hauteur. La rive a un minimum de 15 mètres de profondeur lorsque : 1) la pente du talus est continue et supérieure à 30 % ou 2) la pente est supérieure à 30 % et présente un talus de plus de cinq mètres de hauteur.

La politique interdit, en principe, toutes les constructions, tous les ouvrages et tous les travaux qui sont «susceptibles de détruire ou de modifier la couverture végétale» des rives (art. 3.1). Toutefois, elle mentionne que certaines exceptions peuvent être permises par une autorité compétente (art. 3.2). Ces exceptions au principe général d'interdiction incluent : l'entretien des constructions déjà existantes; la construction d'un bâtiment principal à partir de cinq mètres de l'eau; la construction d'un bâtiment accessoire à partir de cinq mètres de l'eau, mais seulement sur une rive qui n'est plus à l'état naturel; certains ouvrages et travaux relatifs à la végétation (tels l'aménagement d'un accès au lac ou d'une fenêtre sur le lac de cinq mètres de largeur, la coupe et l'émondage, les divers modes de récolte de la végétation herbacée sur les rives dont la pente est inférieure à 30 % et sur le haut du talus uniquement si la pente est supérieure à 30 %, etc.); l'agriculture au-delà de trois mètres de l'eau; certains ouvrages et travaux comme l'installation de clôtures, d'exutoires de réseaux de drainage, de puits, d'installations septiques, etc.⁴⁰. Selon la politique, les activités énumérées à l'article 3.2 assurent un niveau de protection minimal, mais adéquat des rives et sont donc considérées comme permises⁴¹. Il semble donc qu'une municipalité locale pourrait, par exemple,

40. *Ibid.*, art.3.2

41. *Ibid.*, préambule.

interdire la tonte du gazon sur la bande riveraine en vertu de l'article 3.1 alors qu'une autre municipalité, utilisant les exceptions de l'article 3.2, pourrait permettre la tonte du gazon sur des rives peu inclinées.

On retrouve également une exception concernant l'exploitation agricole de la rive (art. 3.2 (f)). S'il est vrai que le législateur ne parle jamais pour ne rien dire, il peut parfois être difficile de comprendre ce qu'il essaie de nous dire! Selon le libellé du paragraphe (f), «la culture du sol à des fins d'exploitation agricole est permise à la condition de conserver une bande minimale de végétation de trois mètres [...]». La rive est donc officiellement de 10 à 15 m selon l'inclinaison de la pente, mais la largeur à protéger de façon «impérative» est de cinq mètres en milieu non agricole et de trois mètres en milieu agricole. Ces variantes ne nous semblent pas particulièrement logiques ni équitables. En effet, le législateur peut-il vraiment juger moins polluant le milieu agricole?

Depuis 1996, les MRC peuvent adopter, en vertu de l'article 5 de la politique, des mesures supplémentaires «pour répondre à des situations particulières»⁴². Les MRC doivent alors élaborer un plan de gestion des rives, du littoral et des plaines inondables et le faire approuver par le ministre du Développement durable, de

42. *Ibid.*: «En 1996, cette politique a été révisée afin de résoudre des mesures mieux adaptées, la nouvelle politique a notamment introduit la possibilité pour une municipalité régionale de comté (MRC) ou une communauté urbaine de faire approuver un plan de gestion de ses rives et de son littoral et d'adopter des mesures particulières de protection divergeant, en tout ou en partie, de celles de la politique. En effet, bien que la politique vise à préciser les types d'intervention qui peuvent, ou non, être réalisés dans les milieux qu'elle vise, le mécanisme du plan de gestion permet de prendre en considération certaines situations particulières, compte tenu de la qualité du milieu ou de son degré d'artificialisation. L'application stricte des règles de la politique dans ce genre de situation ne correspondant pas toujours à la réalité, il peut s'avérer nécessaire d'adopter des mesures différentes tout en garantissant une protection adéquate des milieux riverains, leur mise en valeur et, le cas échéant, leur restauration.»

l'Environnement et des Parcs⁴³. Le plan de gestion doit comprendre l'identification du territoire d'application du plan et l'identification des plans d'eau et cours d'eau visés. Il doit également faire état des motifs justifiant le plan de gestion et des mesures particulières de protection de ces espaces «en plus ou en remplacement de ce que prévoit la présente politique» (art. 5.4.2). Le plan de gestion doit être extrêmement bien documenté et inclure les données physico-chimiques et écologiques suivantes des plans d'eau visés :

la description générale de l'occupation du sol;

la caractérisation de l'état des plans d'eau et cours d'eau et des rives (qualité de l'eau et des rives; nature des sols; secteurs artificialisés, à l'état naturel, sujets à l'érosion, etc.);

une description des secteurs présentant un intérêt particulier (habitat faunique et floristique particulier, groupement végétal rare, milieu recelant des espèces menacées ou vulnérables ou susceptibles d'être classées ainsi, site archéologique, etc.) [...] (Art. 5.4.3 de la politique).

La politique spécifie que «le plan de gestion doit présenter une amélioration de la situation générale de l'environnement sur le territoire de son application» (art. 5.2). Par conséquent, la MRC qui souhaite adopter des mesures plus contraignantes que la politique se devra de concevoir un plan de gestion détaillé comportant des «mesures spécifiques» qui répondent à des «situations particulières» et capables de susciter une «amélioration» de la situation globale de l'environnement.

43. À notre connaissance, un seul plan de gestion des rives a été élaboré dans le bassin versant de la rivière Saint-François, soit le plan de gestion de la rive Est du lac Massawippi qui a été préparé par la MRC de Memphrémagog en septembre 1997. Toutefois, il ne semble pas avoir été soumis à l'approbation du gouvernement. Voir MRC de Memphrémagog, *Plan de gestion de la rive Est du lac Massawippi*, vol. 1 et 2, 1997, 63 p.

Il incombe donc à la MRC de démontrer que des mesures supplémentaires s'avèrent nécessaires, au regard des normes de la Politique, dans le but d'obtenir une amélioration de l'environnement. Puisqu'il n'y a aucune habilitation dans la Politique permettant aux MRC ou aux municipalités locales d'imposer une «obligation de faire», les MRC désirant, par exemple, imposer la revégétalisation des rives, devront faire approuver ces mesures supplémentaires à l'intérieur d'un cadre de gestion des rives. Les règlements municipaux adoptés sans habilitation législative et sans cette approbation préalable du gouvernement seront, par conséquent, *ultra vires*. Selon les termes de la Cour d'appel du Québec, ils pourraient être jugés «injustes et abusifs» par les tribunaux⁴⁴.

Les municipalités locales ou régionales pourraient-elles utiliser d'autres dispositions législatives pour revégétaliser leurs rives et éviter ainsi la procédure complexe du plan de gestion pour les MRC?

2.2. Les sources de pouvoirs réglementaires connexes

Des dispositions de différentes lois sont souvent suggérées en tant qu'assises réglementaires pour la protection des rives. Ces lois habilitantes incluent : la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (2.2.1.), la *Loi sur les compétences municipales* (2.2.2.) et la *Loi sur le développement durable* (2.2.3.) Nous verrons brièvement chacune de ces lois.

2.2.1. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)

En vertu de l'article 113 al.2 (16) LAU, une municipalité locale peut adopter un règlement de zonage visant à :

[...] régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis,

44. Sutton, *supra* note 21.

de glissement de terrain ou autre cataclysme, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables; prévoir à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une dérogation à cette prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour un usage du sol, une construction ou un ouvrage qu'il précise. (art. 113 (16°) de la LAU) (Nous soulignons)

Cette «possibilité» de réglementer devient toutefois contraignante en vertu de l'article 5 al.2 (1) et de l'article 33 de la LAU qui obligent les municipalités locales à adopter un plan d'urbanisme conforme aux objectifs du SAD et aux dispositions du document complémentaire de leur MRC⁴⁵. Les articles 165.2 et 165.4 de la LAU, précédemment mentionnés, imposent les normes de la politique comme normes minimales obligatoires en termes de protection des rives.

Par ailleurs, l'article 113 al.2 (12) de la LAU stipule qu'une municipalité locale peut «obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres». Cette disposition

45. LAU, *supra* note 21, art. 5(2) : «Le schéma doit également comprendre un document complémentaire établissant des règles qui obligent les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté à :

1° adopter des dispositions réglementaires en vertu du paragraphe 16° ou 17° du deuxième alinéa de l'article 113 [...]

3° prévoir dans les dispositions réglementaires des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire» et art. 33 : «Chaque municipalité dont le territoire fait partie du territoire de la municipalité régionale de comté est tenue, dans les 24 mois de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement et de développement, d'adopter pour la totalité de son territoire un plan d'urbanisme conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement et aux dispositions du document complémentaire et d'en transmettre une copie aux municipalités dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté.»

législative est souvent citée pour valider les règlements municipaux de revégétalisation des rives.

2.2.2. La Loi sur les compétences municipales (LCM)

La *Loi sur les compétences municipales*⁴⁶ octroie aux municipalités des compétences générales en matière d'environnement et de nuisances⁴⁷. Elle habilite les municipalités locales à adopter des règlements en matière d'environnement (art. 19 LCM) ou des mesures non réglementaires (art. 4 LCM). Les limites du pouvoir réglementaire accordé par la LCM sont exposées à l'art 6⁴⁸.

La LCM confère également à l'égard des cours d'eau à débit régulier ou intermittent (sauf exceptions⁴⁹) et aux lacs une

46. L.R.Q., c. C-47.1 [L.C.M.].

47. *Ibid.*, art. 4 (4) (6) et 85.

48. *Ibid.*, art. 6 : «Dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire prévu par la présente loi, toute municipalité locale peut notamment prévoir :

1° toute prohibition;

2° les cas où un permis est requis et en limiter le nombre, en prescrire le coût, les conditions et les modalités de délivrance ainsi que les règles relatives à sa suspension ou à sa révocation;

3° l'application d'une ou de plusieurs dispositions du règlement à une partie ou à l'ensemble de son territoire;

4° des catégories et des règles spécifiques pour chacune;

5° l'obligation de fournir une sûreté pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité ou effectue des travaux sur le domaine public;

6° des règles qui font référence à des normes édictées par un tiers ou approuvées par lui. Ces règles peuvent prévoir que des modifications apportées à ces normes en font partie comme si elles avaient été adoptées par la municipalité locale. De telles modifications entrent en vigueur à la date fixée par la municipalité aux termes d'une résolution dont l'adoption fait l'objet d'un avis public conformément à la loi qui la régit.»

49. *Ibid.*, art. 103 : «Toute municipalité régionale de comté a compétence à l'égard des cours d'eau à débit régulier ou intermittent, y compris ceux qui ont été créés ou modifiés par une intervention humaine, à l'exception:

1° de tout cours d'eau ou portion de cours d'eau que le gouvernement détermine, après consultation du ministre du Développement durable, de

compétence exclusive aux MRC, qui concerne principalement l'écoulement normal des eaux des cours d'eau⁵⁰ et le niveau de l'eau des lacs⁵¹. Toutefois, l'article 106 LCM qui ne s'applique qu'aux cours d'eau, et non aux lacs en vertu de l'article 110 LCM, permet à une MRC :

[...] de réaliser des travaux permettant la création, l'aménagement ou l'entretien d'un cours d'eau. Ces travaux peuvent être exécutés dans le lit, sur les rives et les terrains en bordure de celles-ci.

l'Environnement et des Parcs, par décret qui entre en vigueur à la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à toute date ultérieure qui y est indiquée;

2° d'un fossé de voie publique ou privée;

3° d'un fossé mitoyen au sens de l'article 1002 du Code civil;

4° d'un fossé de drainage qui satisfait aux exigences suivantes :

a) utilisé aux seules fins de drainage et d'irrigation;

b) qui n'existe qu'en raison d'une intervention humaine; 103 à 110 (cours d'eau et lacs – compétences exclusives d'une MRC).

c) dont la superficie du bassin versant est inférieure à 100 hectares.

La portion d'un cours d'eau qui sert de fossé demeure de la compétence de la municipalité régionale de comté.»

50. *Ibid.*, art. 104 : «Toute municipalité régionale de comté peut adopter des règlements pour régir toute matière relative à l'écoulement des eaux d'un cours d'eau, y compris les traverses, les obstructions et les nuisances. Si une personne n'effectue pas les travaux qui lui sont imposés par une disposition d'un règlement adopté en vertu du premier alinéa, la municipalité régionale de comté peut les effectuer aux frais de cette personne.» et art. 105 : «Toute municipalité régionale de comté doit réaliser les travaux requis pour rétablir l'écoulement normal des eaux d'un cours d'eau lorsqu'elle est informée de la présence d'une obstruction qui menace la sécurité des personnes ou des biens. Tout employé désigné à cette fin par la municipalité régionale de comté peut, sans délai, retirer d'un cours d'eau les obstructions qui empêchent ou gênent l'écoulement normal des eaux, sans préjudice aux droits de la municipalité de recouvrer, de toute personne qui les a causées, les frais relatifs à leur enlèvement.»
51. *Ibid.*, art. 110 : «Toute municipalité régionale de comté peut, dans un lac, réaliser des travaux de régularisation du niveau de l'eau ou d'aménagement du lit. Les articles 107 à 109 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires.»

En vertu de cet article, les MRC peuvent de leur propre initiative décider d'aménager les cours d'eau en réalisant des travaux sur les rives et sur les terrains qui les bordent. Les propriétaires concernés doivent être avisés, leur terrain remis en état, et une indemnisation leur sera versée en cas de dommage⁵². Cet article pourrait permettre certains travaux tels que la solidification des rives dans le but d'empêcher leur érosion⁵³. Cependant, puisque les lacs sont totalement exclus de la disposition, il est clair que le législateur ne visait pas ici la revégétalisation de l'ensemble des rives des MRC.

2.2.3. La Loi sur le développement durable (LDD)

La *Loi sur le développement durable* (LDD) n'accorde aucun pouvoir additionnel aux municipalités pour leur permettre de

-
52. *Ibid.*, art. 107 : «Le propriétaire ou l'occupant d'un terrain doit permettre aux employés ou représentants de la municipalité régionale de comté l'accès au cours d'eau pour les inspections nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Il doit également permettre l'accès de la machinerie et des équipements requis afin de réaliser des travaux. Avant d'effectuer des travaux, une municipalité régionale de comté doit notifier au propriétaire ou à l'occupant son intention de circuler sur son terrain au moyen d'un préavis d'au moins 48 heures, à moins que l'urgence de remédier à la situation ne l'en empêche. La municipalité régionale de comté est tenue à la remise en état des lieux et, le cas échéant, à la réparation du préjudice causé par son intervention. À défaut d'entente, le montant de l'indemnité pour la réparation du préjudice causé est fixé par le Tribunal administratif du Québec à la demande de la personne qui le réclame tenu des adaptations nécessaires.» et art. 108 : «Toute municipalité régionale de comté peut, par entente avec une municipalité locale de son territoire conclue conformément aux dispositions de la section XXV du chapitre II du titre XIV du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1), lui confier l'application des règlements, le recouvrement de créances et la gestion des travaux prévus à la présente sous-section. L'article 107 s'applique, compte tenu des adaptations nécessaires, à toute municipalité locale et aux employés ou représentants de cette dernière à qui est confiée une fonction en vertu du premier alinéa.»
53. *Ibid.*, art. 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».

protéger leurs rives. Toutefois, elle instaure un «nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration» (art. 1 LDD), basé sur seize principes qui doivent guider l'action gouvernementale (art. 6)⁵⁴. Parmi ces principes, certains peuvent s'appliquer aux règlements municipaux qui visent la protection des rives :

b) «*Équité et solidarité sociales*» : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;

c) «*Protection de l'environnement*» : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

i) «*Prévention*» : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;

m) «*Respect de la capacité de support des écosystèmes*» : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;

o) «*Pollueur payeur*» : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci.

Dans un récent litige, la Cour supérieure mentionnait que «la notion de développement durable n'est pas qu'une figure de style ni un vœu pieux. C'est un changement fondamental de philosophie sociétale»⁵⁵ . Les lois doivent dorénavant être interprétées en respectant le «virage souhaité par le législateur»⁵⁶,

54. L.R.Q. c. D-8.1.1.

55. *Sutton*, *supra* note 21 au par. 13.

56. *Ibid.* au par. 16.

mais il demeure que ces principes ne peuvent remplacer un défaut d'habilitation législative. Dans la mesure où ils guident l'action gouvernementale, les principes devraient être employés, par exemple, lors de l'approbation par le gouvernement d'un plan de gestion des rives d'une MRC.

Il est à noter que ces principes vont bien au-delà de la finalité d'une disposition législative ou réglementaire. En effet, ils questionnent la pertinence des moyens d'intervention gouvernementale en matière environnementale, comme en témoignent les principes suivants :

e) «Participation et engagement» : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;

f) «Accès au savoir» : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en oeuvre du développement durable;

g) «Subsidiarité» : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés.

Les diverses dispositions législatives, exposées dans la présente section, permettent-elles réellement aux municipalités d'adopter des normes différentes ou plus sévères que celles préconisées par la Politique?

2.3. Les interactions entre les différents pouvoirs réglementaires

Pour répondre à cette question, on doit comprendre l'interaction entre les différents pouvoirs habilitants. Première-

ment, le législateur est souverain et libre de légiférer comme il l'entend, cependant, comme le précise P.A. Côté :

Oeuvre d'un législateur rationnel et logique, la loi est censée former un système : chaque élément contribue au sens de l'ensemble et l'ensemble, au sens de chacun des éléments : «chaque disposition légale doit être envisagée, relativement aux autres, comme la fraction d'un ensemble complet» (François Gény).⁵⁷

Les intentions du législateur peuvent néanmoins être obscures et même contradictoires à l'occasion. Pour les découvrir, on fait appel à deux principes de droit romain qui présument de l'intention du législateur : le principe de la préséance de la loi postérieure (*leges posteriores priores contrarias abrogant*) et celui de la préséance de la loi spéciale (*generalia specialibus non derogant*)⁵⁸. Il en va de même concernant les différentes dispositions à l'intérieur d'une même loi⁵⁹. Ces règles d'interprétation peuvent toutefois être écartées si l'intention du législateur est manifestement à cet effet⁶⁰.

57. Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009 à la p. 352 [Côté, *Interprétation des lois*]. Voir aussi *Dubois c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 350 au par. 43.

58. Côté, *Interprétation des lois*, *ibid.* à la p. 454.

59. *Ibid.* à la p. 354 et *Loi d'interprétation*, L.R.Q. c. I-16, art. 41.1.

60. Côté, *Interprétation des lois*, *ibid.* à la p. 421.

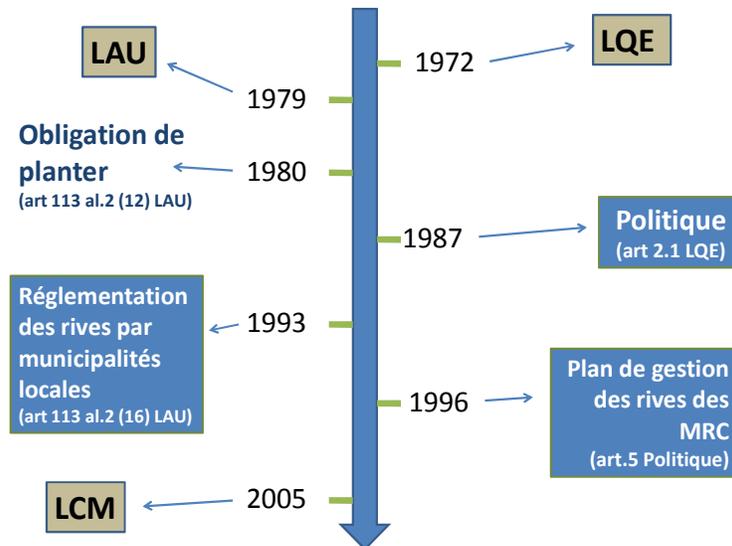


Figure 7 : Dates de sanction des dispositions législatives

La figure 7 montre la volonté du législateur à travers le temps ainsi que la spécificité de son action législative. Selon les principes d'interprétation, les normes les plus récentes sont généralement supérieures aux normes plus anciennes (c'est le jour de la sanction de la loi qui compte et non pas la date de l'entrée en vigueur), et les normes spéciales, c'est-à-dire celles qui traitent spécifiquement des rives (ici en blanc), l'emportent *a priori* sur les normes générales. Dans la mesure où les dispositions de la Politique concernant le plan de gestion des rives des MRC datent de 1996, elles doivent prévaloir sur les dispositions de la LAU puisqu'elles reflètent la volonté la plus récente du législateur. Il serait, en effet, incohérent et illogique d'imposer un cadre de gestion aussi rigide aux MRC si les municipalités locales pouvaient elles-mêmes régler leurs rives en vertu de l'article 113 de la LAU de 1980.

Par ailleurs, les dispositions de la Politique qui représentent des normes spéciales doivent également primer sur les

dispositions de nature générale de la LCM, bien qu'elles soient antérieures à cette dernière. L'article 3 de la LCM précise que :

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.

La politique et la LCM partagent donc un but commun de protection de l'environnement et forment un régime juridique mutualiste où la LCM n'a pas préséance, mais vient plutôt appuyer et compléter au besoin les autres dispositions législatives concernant spécifiquement la protection de l'environnement.

En résumé, le législateur, tout en connaissant les pouvoirs contenus dans la LAU, a jugé opportun d'intégrer au sein de la LAU un régime spécifique pour les rives. De plus, en 1996, voyant les difficultés d'application de la politique relativement, entres autres, aux droits acquis⁶¹, le gouvernement a choisi d'élaborer une procédure spéciale pour permettre aux MRC d'imposer des normes plus sévères ou différentes de celles prônées par la politique, tout en gardant le contrôle par l'entremise de l'approbation préalable par le ministre responsable. Si le législateur avait voulu accorder plus de pouvoirs aux MRC ou aux municipalités locales, il aurait pu le faire en vertu de la LAU. De même, en 2005, il est venu préciser, dans la LCM, certaines compétences des municipalités relativement à la gestion de l'eau. Il aurait pu alors s'écarter de la politique et instaurer un tout nouveau régime pour les bandes riveraines, mais il ne l'a pas fait. Il a plutôt expressément exclu de la LCM les travaux d'aménagement sur les rives des lacs, démontrant, encore une fois, sa volonté de déférer au «plan de gestion des rives» de l'article 5 de la Politique comme fondement d'intervention étatique.

Il est, cependant, important de comprendre que même lorsqu'une disposition municipale est reconnue légale en vertu de

61. Politique, *supra* note 15, section 3.

sa loi habilitante, elle doit également être validée quant au respect ou non des droits acquis.

3. Le respect des droits acquis par la réglementation municipale

Lorsqu'une disposition municipale est légale en vertu de sa loi habilitante et des principes jurisprudentiels, elle doit également être analysée quant au respect des droits acquis. Les droits acquis traduisent une situation particulière du droit de propriété qui touche à l'effet de la loi dans le temps.

3.1. Le droit de propriété

Le *Code civil du Québec* définit la propriété comme étant :

Le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi.⁶²

Le droit de propriété est reconnu par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec comme étant un droit fondamental⁶³. Une atteinte volontaire à ce droit engendre une réparation généralement sous forme de dommages-intérêts. Toutefois, le droit de propriété n'est pas absolu. Il peut être limité par la loi (interdiction de nuire à l'écoulement naturel des eaux sur son terrain, interdiction d'épandage de pesticides ou d'engrais, distance à respecter pour les bâtiments, etc.) ou par des conventions entre individus (servitudes)⁶⁴ ou encore par des conventions entre l'État et un individu (servitudes de conservation, baux)⁶⁵. Les restrictions imposées au droit de

62. Art. 947 C.c.Q.

63. L.R.Q., c. C-12, art. 6 : «toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.»

64. Lafond, *supra* note 11 à la p. 303 et s.

65. LCM., *supra* note 46, art. 112 (3) et 113; Rémi Moreau, *La protection du milieu naturel par les fiducies foncières*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1995.

propriété par l'État sont, néanmoins, les plus courantes et peuvent aller de l'accommodation de voisinage à l'expropriation.

En 1993, la décision *MRC Abitibi c. Ibitiba* est venue reconnaître que la protection de l'environnement, en tant qu'enjeu collectif, pouvait restreindre le droit de propriété⁶⁶. La Cour d'appel, sous la plume du juge Baudouin, y déclare :

L'intention législative générale est donc claire. D'une part, on veut instaurer une politique générale de protection des rives, des lacs et cours d'eau à l'échelle de l'ensemble du territoire québécois. La protection de l'environnement est désormais considérée comme ne relevant pas de l'ordre privé, de l'approximation et du bon vouloir des propriétaires et usagers, mais devient un projet collectif, appuyé par une législation et une réglementation civile, administrative et pénale, symboles du caractère d'intérêt et d'ordre public qu'elle revêt. Pour ce faire, par le biais du pouvoir de désaveu ministériel, on oblige les 95 municipalités régionales de comté à incorporer dans leur règlement intérimaire des normes minimales de protection.

[...]

La protection de l'environnement et l'adhésion à des politiques nationales est, à la fin de ce siècle, plus qu'une simple question d'initiatives privées, aussi louables soient-elles. C'est désormais une question d'ordre public. Par voie de conséquence, il est normal qu'en la matière, le législateur, protecteur de l'ensemble de la collectivité présente et future, limite, parfois même sévèrement, l'absolutisme de la propriété individuelle (...). Le droit de propriété est désormais de plus en plus soumis aux impératifs collectifs. C'est là une tendance inéluctable puisque, au Québec comme dans bien d'autres pays, la protection de l'environnement et la préservation de la nature ont trop longtemps été abandonnées à l'égoïsme individuel

66. *Ibitiba*, *supra* note 35. Dans cette affaire, l'intimée avait enfreint le règlement municipal interdisant de construire une route à moins de 75 mètres pour un lot non desservi ou partiellement desservi et de 45 mètres pour un lot desservi, d'un lac ou d'un cours d'eau. Voir aussi *Ontario c. Canadien Pacific*, [1995] 2 R.C.S. 1031.

[...]. Comme l'écrivait d'ailleurs la Cour suprême dans l'affaire *Bayshore Shopping Centre c. Nepean*, [1972] R.C.S. 756, à propos du droit de propriété :

Il faut interpréter strictement les règlements qui limitent ce droit. Néanmoins, il a été dit que les dispositions modernes en matière de zonage ont été adoptées pour protéger toute la collectivité et qu'il fallait les interpréter libéralement en tenant compte de l'intérêt public.⁶⁷

Toujours selon le juge Baudouin, la promotion d'impératifs collectifs n'impose pas seulement des limites au droit de propriété, mais peut même se faire au détriment du propriétaire :

Certes, pour le propriétaire, le fait de se conformer à une réglementation visant à protéger l'environnement est une charge supplémentaire et lui occasionne des tracas et des dépenses additionnelles. C'est là simplement la rançon que tout propriétaire individuel doit payer pour la protection générale et collective de la nature. La complexification de l'exercice du droit de propriété individuel pour cette raison ne saurait constituer une expropriation déguisée, non plus d'ailleurs qu'une réduction consécutive de la valeur commerciale de la propriété. Nous ne sommes pas devant une situation où la réglementation réduit tellement l'exercice du droit de propriété qu'elle en rend un usage impossible [...] ou a pour effet de supprimer totalement l'achalandage d'une entreprise, tout en lui laissant ses biens [...].⁶⁸

En effet, comme le souligne le professeur Lafond :

Il est un principe fondamental suivant lequel un règlement de zonage ne peut priver totalement un contribuable de l'usage de sa propriété. Un tel règlement constituerait un abus de pouvoir, entraînerait une expropriation déguisée sans indemnité et, partant, serait entaché de nullité.

67. *Ibitiba, ibid.*

68. *Ibid.*

Cependant, une municipalité n'abuse pas de ses pouvoirs lorsqu'elle agit de bonne foi et dans l'intérêt public, de façon raisonnable, justifiée et non discriminatoire.⁶⁹

La réglementation municipale peut donc restreindre le droit de propriété pour protéger l'environnement. L'intérêt collectif prime alors sur les droits individuels. Cependant, comme le montre la figure 8, il est important de comprendre que les normes juridiques nouvelles s'appliquent aux situations nouvelles telles que les situations futures et les développements futurs de situations en cours (effet immédiat de la loi). Par exemple, bien que l'interdiction d'épandre de l'engrais limite la liberté d'un propriétaire, donc son droit de propriété, cette action sera dorénavant illégale puisqu'elle est itérative dans le temps. Se pose alors la question de l'applicabilité des nouvelles restrictions au droit de propriété aux situations en cours qui ont été créées de façon licites par le passé, c'est-à-dire avant l'adoption d'une nouvelle norme. Certains usages en cours deviendront des usages dérogatoires légaux après l'entrée en vigueur de la nouvelle norme, tant que l'usage en cours ne sera pas modifié ou interrompu. C'est ce qu'on appelle maintenir des droits qui ont été acquis par le passé.

69. Lafond, *supra* note 11 à la p.486.

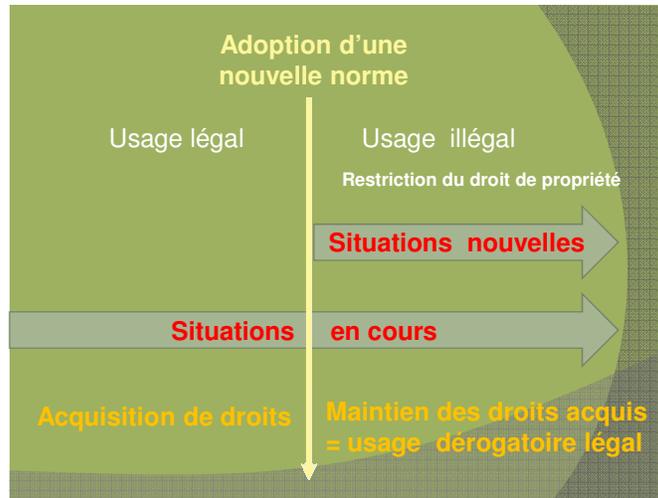


Figure 8 : Effet de la loi dans le temps

3.2. Les droits acquis

Le concept des droits acquis apparaît dès l'époque médiévale⁷⁰. Le dilemme de l'applicabilité des lois nouvelles aux situations en cours se retrouve dans le *Code de Justinien* du Bas-Empire romain, où il fut décidé que la loi nouvelle ne s'appliquerait qu'aux faits futurs⁷¹. En droit canadien, le principe du respect des droits acquis est également présent, et la cause la plus célèbre en faisant état date de 1933⁷² :

Il ne faut pas interpréter une disposition législative de façon à porter atteinte aux droits acquis ou à une situation constituée (Main c. Stark, (1890) 15 A.C. 384, à la page 388), à moins que sa formulation ne requière une telle interprétation.

70. Pierre-André Côté, «Le juge et les droits acquis en droit public canadien» (1989) 30 C. de D. 359 à la p. 366. [Côté, «Droits acquis»].

71. *Ibid.*

72. *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629 à la p. 638.

Même interprétation en droit civil québécois :

Ainsi en droit de l'urbanisme, il est de jurisprudence constante que la nouvelle réglementation de l'usage des sols soit inopposable aux usages légalement en cours au moment de la modification : ces usages, constitutifs de droits acquis, peuvent être maintenus malgré les nouvelles règles et malgré l'abrogation des textes qui les autorisaient.⁷³

Dans un contexte où les droits collectifs en matière d'environnement prennent de plus en plus la mesure sur les droits de propriété individuels, on peut s'interroger sur la finalité des droits acquis? Selon le professeur Côté :

Si la loi se veut ordre, la modification de la loi entraîne le désordre et risque de frustrer des efforts de prévision⁷⁴.

La gestion du risque est, en effet, inhérente au droit de propriété. Un propriétaire potentiel évaluera d'emblée les restrictions grevant le droit de propriété, il anticipera les risques en se basant sur une certaine stabilité de la loi, puis il consentira ou non à se lier. Si la loi nouvelle n'est pas appliquée de façon restreinte uniquement aux situations nouvelles, non seulement prive-t-elle le sujet de droit des bénéfices de son analyse du risque, mais elle instaure pour l'avenir un régime d'insécurité pour tous les futurs investisseurs qui se montreront dès lors beaucoup moins enclins à assumer des risques qu'ils ne peuvent estimer avec un minimum de précision. Pour éviter une perte de confiance envers le système juridique et un recul des investissements, le compromis de l'application restreinte de la nouvelle norme est donc nécessaire. Le maintien des droits, acquis par le propriétaire «captif» (c'est-à-dire le propriétaire au moment de l'entrée en vigueur de la norme nouvelle) vise donc «à éviter l'expropriation sans indemnité du patrimoine individuel»⁷⁵. Dans l'affaire *Huot c.*

73. Côté, *Interprétation des lois*, supra note 57 à la p.194.

74. Côté, «Droits acquis», supra note 70 à la p. 361.

75. Pierre Moreau, «Les droits acquis en matière d'aménagement et d'urbanisme : Une évolution marquée de la jurisprudence récente» dans

*Municipalité de l'Ange-Gardien*⁷⁶, la Cour d'appel du Québec reconnaissait, en 1992, qu'en matière municipale, les droits acquis constituaient :

un compromis nécessaire restreignant d'une part, l'aménagement rationnel du territoire mais protégeant d'autre part l'équité quant aux propriétaires d'immeuble [...] qui ont exercé un usage dérogatoire mais légal et légitime antérieurement aux dispositions d'une loi ou d'un règlement⁷⁷.

Toutefois, les droits acquis ne découlent pas d'une règle de droit à proprement parler, mais plutôt d'un principe d'interprétation du droit de propriété, qui peut être mis de côté de façon expresse ou implicite par le législateur⁷⁸. Il existe donc à l'égard des dispositions réglementaires, une présomption selon laquelle les droits acquis sont maintenus à défaut d'une indication claire du législateur à l'effet contraire⁷⁹. Les droits acquis ne pourront pas cependant être écartés par le législateur de façon inconsidérée⁸⁰. Le maintien des droits acquis est présent dans plusieurs sphères du droit privé et du droit public, mais c'est

-
- Congrès annuel du Barreau du Québec, Service de la formation permanente, Cowansville, Yvon Blais, 1995 aux pp. 593, 595 et 596.
76. [1992] R.J.Q. 2402 (C.A.) [Huo].
77. *Ibid.* à la p. 2409.
78. *Venne c. Québec (Commission de la protection du territoire agricole)*, [1989] 1 R.C.S. 880 [Venne]. Voir aussi *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Canada (Ministre du Revenu national)*, [1977] 1 R.C.S. 271 à la p. 282. P.A Côté utilise les termes : «l'intention de porter atteinte aux droits acquis n'a pas à être formellement exprimée : il suffit que cette intention apparaisse clairement.».
79. Côté, *Interprétation des lois*, supra note 57 à la p. 212.
80. Pour des raisons de stabilité juridique telles que vu précédemment. Voir Robert Daignault, «Analyse comparative des régimes de droits acquis : environnement, agriculture et zonage» dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en droit de l'environnement (2007)*, Yvon Blais, Cowansville, 2007 aux pp. 431-432 [Daignault] : «Mais à examiner l'abondante jurisprudence qui s'est développée au fil des ans en matière de droits acquis, force est de constater que ce droit à la propriété existe bel et bien et que ce n'est pas inconsidérément que le législateur peut y porter atteinte».

surtout en matière de zonage municipal qu'ils sont souvent contestés devant les tribunaux.

Sauf si la loi habilitante lui permet d'écarter les droits acquis, un nouveau règlement municipal se devra donc de les respecter. Il appartient au législateur d'abolir ou non les droits acquis. S'il n'y a pas d'indication claire de sa part visant à les abolir, les droits acquis devront être maintenus.

3.2.1. La limitation législative des droits acquis en matière de protection des rives

Les droits acquis peuvent donc être écartés par une disposition législative. Les lois qui ont trait à la protection des rives, ou qui sont susceptibles d'être utilisées à cette fin, permettent-elles d'écarter les droits acquis qui touchent à l'usage des rives?

i) La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)

La *Loi sur la qualité de l'environnement* est silencieuse quant aux droits acquis sur les rives, par conséquent, elle les maintient. La question des droits acquis s'est d'ailleurs déjà posée à l'égard de l'article 22 de la LQE⁸¹. La Cour d'appel avait alors reconnu que la nécessité d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 ne s'appliquait qu'aux activités postérieures à

81. LQE, *supra* note 20, art. 22 : « Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation. Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation. [...]».

l'entrée en vigueur de la disposition⁸². Elle avait considéré qu'il était de l'intention du législateur de reconnaître les droits acquis, notamment à cause de l'emploi du terme «entreprendre» dans la disposition⁸³. Contrairement à ce qui est souvent soutenu, même une loi d'ordre public, telle la LQE, ne fait pas automatiquement échec aux droits acquis.

ii) La Loi sur les compétences municipales (LCM)

Le législateur étant silencieux quant aux droits acquis, la présomption en faveur de leur maintien devra être appliquée tant au niveau des municipalités locales et de leur compétence générale sur l'environnement (art. 19 LCM)⁸⁴ qu'au niveau des MRC qui ont une compétence exclusive eu égard des cours d'eau à débit régulier ou intermittent (art. 103 à 110 LCM)⁸⁵. Toutefois, l'article 2 de la LCM semble jeter un doute sur la volonté du législateur en stipulant que la loi ne doit pas être interprétée «de

82. *Les Constructions du St-Laurent Ltée c. Québec (P. G.)*, [1976] C.A. 635 [Constructions St-Laurent].

83. Pour une analyse de l'interprétation à donner au mot «entreprendre» de l'art. 22 LQE, voir *Lafarge Canada inc. c. Québec (P.G.)*, [1994] R.J.Q. 1832 (C.A.). Voir aussi *ibid.*

84. LCM., *supra* note 46, art. 19 : «Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement.»

85. *Ibid.*, art. 103 : «Toute municipalité régionale de comté a compétence à l'égard des cours d'eau à débit régulier ou intermittent, y compris ceux qui ont été créés ou modifiés par une intervention humaine, à l'exception :

1° de tout cours d'eau ou portion de cours d'eau que le gouvernement détermine, après consultation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, par décret qui entre en vigueur à la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à toute date ultérieure qui y est indiquée;

2° d'un fossé de voie publique ou privée;

3° d'un fossé mitoyen au sens de l'article 1002 du Code civil;

4° d'un fossé de drainage qui satisfait aux exigences suivantes :

a) utilisé aux seules fins de drainage et d'irrigation;

b) qui n'existe qu'en raison d'une intervention humaine; 103 à 110 (cours d'eau et lacs – compétences exclusives d'une MRC).»

façon littérale ou restrictive».⁸⁶ Peut-on dès lors conclure qu'il s'agit là d'une disposition claire à l'effet que le législateur désire écarter les droits acquis? Nous pensons que non. Une disposition aussi largement formulée, qui permettrait d'éliminer tout type de droits acquis, aurait des répercussions tellement importantes en matière municipale qu'il est plus qu'improbable qu'elle reflète l'intention du législateur d'abolir les droits acquis.

iii) *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)*

Les règlements adoptés en vertu de la LAU limitent considérablement l'exercice effectif du droit de propriété⁸⁷. Comme nous l'avons vu précédemment, ces restrictions sont justifiées principalement par l'intérêt général⁸⁸. Toutefois, la LAU reconnaît, et ce, de façon expresse, le maintien des droits acquis. L'adoption des règlements de zonage qui touchent aux droits acquis est balisée par l'article 113 (18°) qui expose les trois circonstances permettant d'écarter les droits acquis. Ces circonstances précises sont : 1) la cessation de l'usage dérogatoire protégé par droits acquis pour une période minimum de 6 mois; 2) la substitution d'usage dérogatoire et 3) l'extension ou la modification de l'usage dérogatoire⁸⁹. Le régime des droits acquis de la LAU laisse donc

86. *Ibid.*, art. 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.» et art. 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.»

87. Lafond, *supra* note 11 à la p. 485.

88. *Ibid.*

89. LAU, *supra* note 21, art. 113 : «Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants :

[...]

18° régir, par zone ou pour l'ensemble du territoire, les constructions et les usages dérogatoires protégés par les droits acquis :

a) en exigeant que cesse un usage dérogatoire protégé par droits acquis

très peu de latitude aux municipalités quant à la gestion des bandes riveraines grevées de droits acquis⁹⁰.

Par ailleurs, l'instauration du *Règlement de contrôle intérimaire* (RCI) prévu à l'article 62 LAU reconnaît de façon implicite le maintien des droits acquis en stipulant que la loi ne s'applique qu'aux situations nouvelles⁹¹. En effet, le RCI est une mesure temporaire qui permet de protéger le territoire d'une MRC en attendant que son schéma d'aménagement et de développement soit finalisé. Le RCI met en exécution plus rapidement les interdictions qui touchent toute nouvelle situation et cristallise les droits acquis, empêchant ainsi l'acquisition de nouveaux droits. Le même raisonnement s'applique en regard des avis de motion. En général, une municipalité dispose de deux mois suivant son avis de motion pour adopter ses nouvelles normes en matière d'urbanisme. Il s'ensuit qu'aucun droit acquis ne pourra naître durant ce temps, alors que ceux existants déjà seront maintenus :

Bref, l'avis de motion annonçant l'adoption prochaine d'un règlement modifiant les règles applicables en matière d'urbanisme aurait pour effet, dès le jour de son annonce,

si cet usage a été abandonné, a cessé ou a été interrompu pour une période de temps qu'il définit et qui doit être raisonnable compte tenu de la nature de l'usage mais qui dans aucun cas ne doit être inférieure à six mois;

b) en stipulant qu'un usage ou construction dérogatoire protégé par droits acquis ne peut être remplacé par un autre usage ou construction dérogatoire;

c) en interdisant l'extension ou la modification d'un usage ou une construction dérogatoire protégé par droits acquis ou en établissant les conditions en vertu desquelles un usage ou une construction dérogatoire protégé par droits acquis peut être étendu ou modifié.»

90. Pour une analyse comparative des différents régimes, voir LAU, *supra* note 46, art. 19. Quant au régime des droits acquis en milieu agricole, voir aussi Lorne Giroux, «Les droits acquis de la Loi sur la protection du territoire agricole à la lumière de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et de la Cour d'appel du Québec» (1989) 20 R.D.U.S. 27.

91. LAU, *supra* note 21, art. 62 : «le conseil de la municipalité régionale de comté peut interdire les nouvelles utilisations du sol, les nouvelles constructions [...]»

de cristalliser les droits des propriétaires fonciers. Ceux-ci ne pourraient plus alors prétendre à des droits acquis au développement de leur terrain si, dans les faits, ils n'ont pas entrepris la construction à ce jour ou, du moins, présenté une demande de permis en ce sens à la municipalité⁹².

iv) La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables

Seule la Politique montre une intention claire (bien qu'implicite) d'abolir certains droits acquis. Selon le libellé des dispositions, il n'existe pas de droit acquis ni pour la récolte d'herbacées le long des pentes supérieures à 30 % (art. 3.2 e)⁹³, ni pour l'agriculture à l'intérieur de trois mètres de l'eau (art. 3.2 f)⁹⁴.

Pour toute autre activité ou usage, les droits acquis doivent être maintenus puisque, selon l'article 3.1 de la Politique, une autorisation «préalable» est nécessaire pour «toutes les constructions, tous les ouvrages et tous les travaux qui "sont" susceptibles de détruire ou de modifier la couverture végétale des rives, ou de porter le sol à nu, ou d'en affecter la stabilité [...]». Le libellé de la disposition sous-entend que cette norme s'applique uniquement aux situations nouvelles⁹⁵. Les ouvrages, constructions et travaux antérieurs à la nouvelle norme (ou, dans certains cas, à partir du premier règlement municipal applicable qui interdit la construction dans la rive) bénéficieraient de droits acquis alors que ceux entrepris au moment de ou après l'adoption de la norme nouvelle et qui modifieraient le couvert végétal de la

92. Jean-François Girard, «La protection des milieux naturels par les municipalités : effervescence d'un droit en développement» dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en droit de l'environnement (2007)*, Cowansville, Yvon Blais, 2007 à la p. 20.

93. Politique, *supra* note 15, art. 3.2 (e), on peut permettre «les divers modes de récolte de la végétation herbacée lorsque la pente de la rive est inférieure à 30 % et uniquement sur le haut du talus lorsque la pente est supérieure à 30 %».

94. *Ibid.*, art. 3.2 (f).

95. Voir le raisonnement de la Cour d'appel dans *Constructions St-Laurent*, *supra* note 82 au sujet de l'article 22 de la LQE.

rive seraient interdits, sauf si autorisés préalablement. Par exemple, un aménagement paysager qui inclurait des trottoirs, des fleurs, des kiosques, du gazon pourra donc être conservé. Toutefois, les droits acquis pourront difficilement être invoqués pour justifier la «tonte» du gazon, puisque cette action est itérative dans le temps et donc soumise, selon toute vraisemblance, à l'application immédiate de la norme nouvelle.

L'analyse de l'article 3.2 consacre également le maintien général des droits acquis. Cet article interdit formellement «toutes les constructions, tous les ouvrages et tous les travaux» dans la rive, sauf exceptions. Parmi les exceptions, le législateur mentionne qu'on «peut permettre» la construction ou l'agrandissement d'un bâtiment principal ou secondaire sous certaines conditions incluant l'obligation de laisser une bande de cinq mètres «dans son état actuel ou préférablement retournée à l'état naturel si elle ne l'était déjà» (art. 3.2 (c)). Cette disposition interdit donc la présence de tout bâtiment à l'intérieur de cinq mètres, mais maintient les droits acquis dans ces cinq mètres par l'utilisation des termes «état actuel» et «ou préférablement», qui n'impliquent aucune obligation à proprement parler. Dans le cas où il n'y aurait pas de nouvelles constructions ou d'agrandissement de bâtiments, on peut déduire de cette disposition que les droits acquis (c'est-à-dire le respect de l'«état actuel» de la rive) sont respectés, *a fortiori*, sur la totalité de la rive, soit de 10 à 15 mètres selon l'inclinaison de la rive. Quant aux bâtiments secondaires, ils ne peuvent être construits que sur la partie d'une rive qui «n'est plus à l'état naturel», ce qui implique également une reconnaissance implicite du maintien des droits acquis sur l'usage antérieur de la rive (art. 3.2 (d)).

Il est à noter que dans la décision *L. Dubord Entrepreneur c. Procureur Général du Québec*⁹⁶, le tribunal précise, au sujet de la

96. (17 octobre 2006), Laval, 540-17-001605-053, REJB 2006-113596 (C.S.): La requérante avait déposé une demande de jugement déclaratoire à l'effet que les travaux qu'elle avait entrepris n'étaient pas assujettis à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'art. 22 LQE. Elle prétendait que le cours d'eau bordant ses immeubles

Politique, qu'une «exclusion doit être interprétée restrictivement devant une loi d'ordre public afin qu'elle atteigne ses objectifs de protection des rives»⁹⁷. Le tribunal reconnaît, par cet énoncé, le statut d'ordre public de la Politique. Cependant, comme le précise le professeur Côté, «il n'existe pas comme tel de principe général voulant que les droits acquis doivent céder le pas devant une règle d'ordre public», même si cet argument ainsi que celui de l'intérêt collectif sont largement utilisés même au sein de la communauté juridique⁹⁸. De plus, selon Me Daigneault:

Dans le domaine particulier de l'environnement, s'il est clair qu'une activité polluante ne saurait bénéficier de droits acquis, et ce en vertu de principes établis bien avant l'avènement de la L.Q.E., il reste que les normes dites «environnementales» sont de plusieurs ordres et, pour cette raison, elles pourront avoir des effets distincts sur les droits acquis⁹⁹.

Cette affirmation, également très répandue, qu'il ne peut y avoir de «droits acquis à polluer» se base sur le fait que 1) il n'y a généralement pas de droit à polluer en premier lieu et, par conséquent, pas de possibilité «d'acquérir» ce droit, et 2) toute action de polluer infère nécessairement un continuum temporel touchant également le moment présent et le moment futur¹⁰⁰. Tout

était en fait fossé de ligne, dès lors exclu de la réglementation. Dans la détermination de la qualification du cours d'eau ou du fossé, le juge Auclair, j.c.s., analyse la définition du mot «fossé» prévue dans la politique. Il conclut que le cours d'eau concerné était un «cours d'eau» au sens de la politique, dès lors soumis aux dispositions de protection des rives.

97. *Supra* au par. 25.

98. Côté, «Droits acquis», *supra* note 70 à la p. 428.

99. Daigneault, *supra* note 80 à la p. 25.

100. Les véritables «droit à polluer» se retrouvent uniquement au niveau des bourses d'échange (par exemple, celle du carbone) et au niveau d'ententes particulières avec le gouvernement. Voir Paule Halley, «Les ententes portant immunité de poursuite et substitution de norme en droit de l'environnement québécois» (1998) 39 C. de D. 3-50. «Polluer» signifie soit excéder les normes gouvernementales, soit causer un dommage ou une nuisance. Dans les deux cas, l'acte est illégal. Par

événement polluant l'environnement en infraction du *Code civil*, d'une disposition législative ou d'une disposition réglementaire est inexorablement illégal. Il ne faut surtout pas confondre l'application immédiate des normes aux événements futurs avec le principe du maintien des droits acquis en affirmant qu'il n'y a pas de «droit acquis à polluer» ou encore, par extrapolation, qu'il n'y a pas de «droit acquis en environnement».

En matière de droits acquis, même le gouvernement semble parfois déconcerté, laissant dériver notre «État de droit» vers un «État de confusion». C'est ce qu'a pu constater la MRC de Nicolet-Yamaska quand elle a tenté d'instaurer des bandes riveraines de dix mètres en milieu agricole en y interdisant certains types d'agriculture¹⁰¹. La ministre des Affaires municipales ayant alors déclaré :

Ce règlement n'est pas conforme aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement, en particulier en ce qui concerne la protection du territoire et des activités agricoles. En effet, la disposition accordant une protection de dix mètres de largeur le long des cours d'eau importants du territoire contraint, de manière abusive et sans justification, la pratique des activités agricoles.¹⁰²

La ministre considéra donc qu'il y avait bel et bien des droits acquis pour les agriculteurs, puisqu'en leur absence la MRC pouvait de plein droit imposer la renaturalisation (c'est-à-dire l'interdiction de modifier le couvert végétal) d'une bande riveraine de dix mètres sans autre justification en vertu des articles 2.2 et 3.1 de la Politique. Toutefois, après avoir étudié le document

contre, tout ce qui n'est pas interdit est permis et ne peut être assimilé à la pollution au sens juridique.

101. Voir Municipalité de Comté de Nicolet-Yamaska, Règlement n° 2006-04, *Règlement de contrôle intérimaire de la MRC de Nicolet-Yamaska 2006-04*, art. 27. En fait, le Règlement de contrôle intérimaire (RCI) n'interdisait que les labours dans la bande riveraine de dix mètres, il permettait la pratique de l'agriculture comme les cultures pérennes, tel que le foin.

102. Louis-Gilles Francoeur, «Québec bloque la création de bandes riveraines» *Le Devoir* (22 juin 2006) A9.

justificatif préparé par la MRC¹⁰³, le gouvernement a permis, cinq mois plus tard, les bandes riveraines de dix mètres, mais sans préciser les fondements juridiques de sa décision.

Force est de constater que l'amalgame de dispositions, conjuguée à l'attitude cavalière du gouvernement, viennent souligner avec une grande acuité le manque de cohérence tant au niveau juridique qu'au niveau scientifique. Cette réalité rend difficile l'atteindre d'un objectif commun de protection de l'écosystème riverain. Il est également difficile de concilier ces dispositions avec le nouveau cadre de gestion instauré par la *Loi sur le développement durable*. Quoi qu'il en soit, il est important de noter que le décret de 1996 instaurant les mesures de protection particulières via le plan de gestion des rives par les MRC précise dans son texte introductif :

Attendu que les municipalités ont rencontré plusieurs irritants dans l'application de cette politique, notamment en ce qui concerne les droits acquis.¹⁰⁴

On peut alors facilement en déduire que l'instauration d'un mécanisme spécial permettant d'adopter des mesures de protections particulières (art. 5 de la Politique) visait «spécifiquement» à restreindre l'impact des droits acquis en offrant aux MRC la possibilité de justifier des normes de protection des rives différentes ou supérieures à celles de la Politique.

En résumé, il est donc impossible pour les municipalités d'abolir les droits acquis des riverains dans le but de protéger les rives. Seule une volonté claire du législateur à cet effet pourrait justifier l'atteinte aux droits acquis. Toutefois, dans les situations où la volonté du législateur est ambiguë quant au maintien ou non des droits acquis, les tribunaux sont alors appelés à se prononcer.

103. MRC de Nicolet-Yamaska, *Analyse et justifications de la MRC de Nicolet-Yamaska pour la mise en place d'une bande riveraine de dix mètres en zone agricole le long des rivières Bécancour, Nicolet et Saint-François*, Août 2006, 31 p.

104. D. 103-96, *supra* note 28.

3.2.2. L'interprétation jurisprudentielle des droits acquis en matière d'environnement

Comme nous le rappelle le juge Beetz dans l'arrêt *Venne*, les tribunaux ne sont appelés à se prononcer relativement à l'étendue des droits acquis que dans la mesure où la volonté du législateur n'est pas expresse ou, tout au moins, clairement définie :

L'intimé et Winzen font appel à deux règles d'interprétation que la jurisprudence a reconnu comme distinctes, à savoir la présomption voulant qu'on ne puisse porter atteinte aux droits acquis et la présomption à l'encontre de la rétroactivité des lois: *Procureur général du Québec c. Tribunal de l'expropriation*, [1986] 1 R.C.S. 732, aux pp. 741 et 744; et *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, aux pp. 279 et 282. [...] Je m'empresse toutefois de rappeler que ces règles ne sont que des règles d'interprétation. Elles ne peuvent donc être utilisées que dans la mesure où le texte législatif pertinent est ambigu.¹⁰⁵ (Nous soulignons)

Celui qui invoque un droit acquis devra en faire la preuve alors que l'autorité compétente, telle une municipalité, devra, elle, en démontrer l'absence ou l'extinction, le cas échéant¹⁰⁶. Bien que le concept des droits acquis ait été reconnu dans maintes décisions, son application reste néanmoins largement tributaire du pouvoir d'appréciation du juge¹⁰⁷. P.A. Côté souligne que :

Dans cet arsenal d'arguments, le chercheur trouve à boire et à manger; il rencontre tout, ou presque, et son contraire. Ainsi, certains arguments très usités portent en germe la négation du principe même que le juge est censé appliquer¹⁰⁸. (Nous soulignons)

105. *Venne*, *supra* note 78.

106. Marc-André LeChasseur, *Le zonage en droit québécois*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2006 à la p. 192 [LeChasseur].

107. Côté, «Droits acquis», *supra* note 70 à la p. 428.

108. *Ibid.*,

L'analyse des droits acquis par les juges n'améliore donc en rien l'«état de confusion» qui règne actuellement. La Cour d'appel du Québec, dans l'affaire *Huot*, donne cependant certains repères permettant de reconnaître les droits acquis :

- a) Les droits acquis n'existent que lorsque l'usage dérogatoire antérieur à l'entrée en vigueur des dispositions prohibant un tel usage était légal.
- b) L'usage existait en réalité puisque la seule intention du propriétaire ou de l'usager ne suffit pas.
- c) Le même usage existe toujours ayant été continué sans interruption significative.
- d) Les droits acquis avantagent l'immeuble qui en tire profit. De tels droits ne sont pas personnels mais cessibles, suivant l'immeuble dont ils sont l'accessoire.
- e) Ils ne peuvent être modifiés quant à leur nature et parfois quant à leur étendue bien que les activités dérogatoires peuvent être intensifiées en certains cas.
- f) La seule qualité de propriétaire ne suffit pas quant aux droits acquis.¹⁰⁹

Une fois un droit acquis prouvé, une présomption quant à son maintien s'applique à moins d'une disposition législative claire à l'effet contraire. Toutefois, les tribunaux ont quelquefois écarté des droits acquis dans des circonstances précises touchant à l'environnement. Par exemple, en matière de nuisance, la Cour supérieure, en 1990, déclare dans *Municipalité de Sainte-Sophie c. Les Entreprises Jaemar*¹¹⁰:

Comme on le sait, en matière de nuisance; il est bien reconnu qu'il n'y a pas de droits acquis. Une "nuisance" est une chose qui produit des inconvénients et est nuisible à quelqu'un. On ne peut le tolérer et l'accepter.

De tels propos, sans fondement précis ni justification, sont légion dans les jugements québécois. Cependant, en 2001, la Cour

109. *Huot*, *supra* note 76 à la p. 2410.

110. *Ibid.*

suprême, dans l'affaire *Ville de St-Romuald c. Olivier*, qui traitait de la validité constitutionnelle d'un règlement de zonage municipal, vient nuancer cette interprétation jurisprudentielle en légitimant, à tout le moins, un certain niveau de nuisance. En effet, selon le juge Binnie :

Dans les cas plus courants, il ne faut généralement pas pénaliser pour sa prospérité une entreprise qui se livre à un usage commercial dérogatoire dans un quartier résidentiel et dont les affaires deviennent plus florissantes, en lui faisant perdre son «droit acquis» d'exercer ses activités, même si son succès a pour effet indirect d'augmenter la circulation automobile et le bruit¹¹¹. (Nous soulignons)

Par ailleurs, les droits acquis qui paraissent généralement figés tant dans leur étendue que dans leur nature¹¹², peuvent cependant évoluer avec le temps. Ainsi, selon la Cour suprême, dans le cas de «modifications» ou «d'extensions» de droits acquis, il faut en déterminer les limites acceptables par le biais de critères précis, tels les suivants, qui pourraient également servir aux droits acquis sur l'usage des rives :

- (1) Il faut d'abord qualifier la fin visée par l'usage préexistant réellement exercé sur le site.
- (2) Lorsque l'usage actuel correspond simplement à une [...] intensification de l'activité préexistante, il pourra rarement être contesté, sauf si l'intensification est telle que l'usage est devenu complètement différent.
- (5) La partie qui invoque des effets sur le voisinage doit en faire la preuve, à moins que ceux-ci ne soient évidents.
- (6) La qualification résultante du droit acquis ne doit pas être générale au point de libérer le propriétaire des contraintes découlant de ce qu'il a fait réellement, ni être restrictive au point de le priver d'une certaine souplesse dans l'évolution raisonnable de ses activités antérieures.

111. *Ville de Saint-Romuald c. Olivier*, [2001] 2 R.C.S. 898 au par. 26 [*Olivier*].

112. LeChasseur, *supra* note 106 à la p. 196.

(7) Même si la définition des droits acquis comportera toujours un élément subjectif, les critères susmentionnés constituent une tentative d'asseoir la décision de notre Cour sur des faits objectifs. L'issue de l'analyse visant à qualifier l'usage ne doit pas reposer sur des jugements de valeur personnels¹¹³. (Nous soulignons)

La Cour suprême est claire : pour écarter des droits acquis, la nuisance devra être prouvée par celui qui l'invoque et les juges devront trancher sur des faits uniquement objectifs. La jurisprudence récente a ainsi retenu trois critères particuliers, soit l'intensification de l'usage dérogatoire, celui du degré de proximité des nouvelles activités avec l'usage dérogatoire et celui des nouveaux effets ou de l'aggravation des effets de l'usage dérogatoire sur le voisinage¹¹⁴. Selon LeChasseur, certains usages peuvent s'intensifier avec le temps en raison du marché, des technologies, de l'évolution des mœurs, etc.¹¹⁵. Une situation qui peut s'avérer fort différente en matière environnementale. En effet, sans qu'il n'y ait question de modification ou d'extension d'un usage dérogatoire, les effets de cet usage sur le voisinage peuvent néanmoins s'intensifier. Ainsi, un usage peut voir ses effets s'accroître par le seul changement des conditions exogènes, tel le réchauffement climatique. Par exemple, une augmentation dans la fréquence des pluies diluviennes estivales peut réduire le potentiel d'absorption du phosphore des bandes riveraines naturelles de trois mètres en milieu agricole. L'impact de l'usage dérogatoire, soit ici l'agriculture à l'intérieur de la rive, deviendra alors plus nuisible que par le passé. Les tribunaux devront, à l'avenir, non seulement analyser l'intensification des effets provoquée par tout changement induit par l'humain, mais également l'intensification en raison de causes naturelles. Le test, proposé par la Cour suprême, demeure toutefois pertinent puisqu'il permet une analyse factuelle et pragmatique des intérêts et des externalités en présence. Des impacts non significatifs sur l'environnement ou sur le voisinage justifieront donc le maintien des droits acquis.

113. *Olivier, supra* note 111 à la p. 2.

114. *LeChasseur, supra* note 106 à la p. 198.

115. *Ibid.*

Les droits acquis en environnement ne sont pas non plus éternels. En 1990, dans l'arrêt *Municipalité de Saint-Hippolyte c. Poirier*¹¹⁶, la Cour supérieure a considéré que, même si la municipalité lui reconnaissait un droit acquis concernant la réparation de son mur de soutènement situé sur la rive du lac Achigan, le défendeur avait cependant abandonné ce droit en s'abstenant d'entretenir le mur avant les faits en cause. Le défendeur se voyait dès lors assujéti à la nouvelle réglementation municipale lui interdisant ce genre de construction.

Quoiqu'il soit certainement possible pour les tribunaux d'abolir des droits acquis, la subjectivité de ces décisions peut parfois être véritablement déconcertante! Comme nous l'avons vu précédemment, les droits acquis ont été créés pour répondre à un souci de prévisibilité des normes; les restreindre sans juste cause ne fait qu'entraîner une insécurité juridique. Le concept des droits acquis empêche donc qu'il y ait expropriation déguisée ou «expropriation sans compensation». Pour illustrer notre propos, prenons comme exemple l'obligation de revégétaliser. Tel que mentionné précédemment, cette obligation pourrait être déclarée illégale par les tribunaux dans la mesure où les municipalités ne possèdent pas les compétences nécessaires pour l'édicter. Toutefois, rien n'empêche le législateur d'agir directement ou de leur déléguer les pouvoirs nécessaires, mais, avant d'opter pour une telle solution, ce dernier doit préalablement déterminer s'il s'agit d'un cas d'«expropriation déguisée». Nonobstant les droits acquis, une telle obligation aurait pour conséquence de priver le propriétaire de toute latitude décisionnelle quant à l'usage de sa bande riveraine. En 2002, la Cour d'appel, dans l'affaire *Municipalité de Frelighsburg c. Entreprises Sibeca inc.*, stipulait :

Or, de nos jours, le droit de propriété est soumis aux impératifs collectifs. Les tribunaux acceptent qu'un règlement d'urbanisme puisse, au nom de l'intérêt collectif, affecter défavorablement la valeur d'un

116. (10 septembre 1990), Terrebonne, 700-05-000076-905, REJB 1990-77058 (C.S.).

immeuble. Mais, toutefois, le règlement ne doit être tellement sévère qu'il constitue en fait une forme déguisée d'expropriation¹¹⁷. (Nous soulignons)

Si l'on considère l'obligation de revégétaliser, simplement en vertu du droit de propriété, non seulement peut-elle constituer une «expropriation sans compensation», mais elle va bien au-delà et représente, dans les faits, une «expropriation subventionnée par le propriétaire». En effet, plusieurs règlements municipaux exigent du propriétaire riverain qu'il stabilise, dans une première étape, sa rive, puis qu'il revégétalise sa bande riveraine, et ce, entièrement à ses frais¹¹⁸. Certains règlements vont même jusqu'à exiger l'achat d'un permis et la soumission d'un plan d'aménagement pour répondre à l'obligation de revégétaliser. D'une part, le propriétaire riverain soumis à de telles mesures voit son droit de propriété restreint et perd un accès privilégié à son plan d'eau, dont le coût a déjà été internalisé dans le prix d'achat de la propriété. D'autre part, il subventionne une revégétalisation artificielle (travaux de stabilisation des rives et implantation d'espèces «recommandées») sans aucune garantie de succès, tant au niveau de la végétation qu'au niveau de la stabilisation des berges. Il apparaît, à ce sujet, que les techniques de stabilisation des rives préconisées, il y a à peine 20 ans, se sont révélées souvent plus dommageables que le simple fait de ne pas agir¹¹⁹. D'un autre côté, la collectivité contribue-t-elle véritablement à une avancée, au plan écologique, relativement au processus de renaturalisation qui peut être réalisé à bien moins de frais? Une simple analyse des coûts engagés par les riverains, en contrepartie des bénéfices écologiques escomptés, suffit pour qualifier cette

117. *Municipalité de Frelighsburg c. Entreprises Sibeca inc.*, (27 novembre 2002), Montréal 500-09-010537-017, REJB 2002-35880 (C.A.) au par. 67.

118. Certaines organisations ou associations tels les organismes de bassin versant peuvent parfois fournir gratuitement certains végétaux. Une partie des frais est alors endossée par la société.

119. Certains propriétaires riverains qui avaient stabilisé leur rive avec des pierres tel que recommandé à l'époque on vu leur terrain reculer de plusieurs pieds (jusqu'à 18 pieds) sous l'action des glaces et du vent dominant.

obligation d'«abusive». Les tribunaux pourraient être appelés à se demander si le législateur a à sa disposition d'autres alternatives permettant d'arriver à un résultat écologique similaire (voire supérieur) tout en affectant dans une moindre mesure le droit de propriété. L'interdiction d'engrais; les restrictions aux pratiques agricoles; une gestion dynamique du niveau de l'eau et de l'apport de nutriments par les tributaires, etc. sont des exemples de mesures alternatives (voir section 4).

Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que les municipalités ne peuvent zoner des propriétés privées à des fins publiques¹²⁰. Ces tentatives ont été qualifiées d'expropriation déguisée ou d'expropriation sans compensation et se sont vues rejeter par les tribunaux¹²¹. En imposant la revégétalisation des rives et, par conséquent, en réduisant de façon significative l'usage actuel des rives par leur propriétaire au bénéfice présumé de la collectivité, les municipalités ne tentent-elles pas de faire indirectement ce qu'elles ne peuvent faire directement, en envoyant, de surcroît, la facture aux riverains?

Il est à noter que le législateur a prévu, dans la *Loi sur les compétences municipales*, une disposition permettant aux MRC de créer un parc régional de manière à conserver des milieux naturels¹²². Si une MRC désire inclure dans ce parc des terres

120. *Sula c. Cité de Duvernay*, [1970] C.A. 234; *Landreville c. Boucherville (Ville de)*, [1978] 2 R.C.S. 801; *Maranda c. Montreal (Ville)*, (6 novembre 2002), Montréal 500-05-071562-027, REJB 2002-35525, J.E. 2003-61 (C.S.).

121. *Ibid.*

122. LCM, *supra* note 46, art. 112 : «Toute municipalité régionale de comté peut, par règlement, déterminer l'emplacement d'un parc régional, qu'elle soit propriétaire ou non de l'assiette de ce parc. La municipalité régionale de comté doit, avant l'adoption de ce règlement, donner et afficher un avis conformément au quatrième alinéa de l'article 445 du Code municipal du Québec (chapitre C- 7.1). [...] Le règlement prévu au premier alinéa est sans effet quant aux tiers tant que la municipalité régionale de comté n'est pas devenue propriétaire de l'assiette ou n'a pas conclu une entente lui permettant d'y exploiter le parc avec ce propriétaire ou, dans le cas d'une terre du domaine de l'État, avec celui qui a autorité sur cette terre [...]».

privées, elle devra préalablement conclure une entente avec le propriétaire du terrain pour lui permettre «d'y exploiter le parc» (vente du terrain, servitude de conservation, bail, etc.). Ce type d'intervention étatique vise avant tout à protéger un milieu naturel spécifique pour le bénéfice de la collectivité, sans pour autant pénaliser les propriétaires qui sont consentants et qui peuvent même recevoir une compensation¹²³. Loin d'être une expropriation déguisée, étant donné qu'un propriétaire ne peut y être contraint, cette solution apparaît constructive et efficiente. Elle démontre non seulement une véritable volonté de protection de l'environnement, mais elle applique également les fondements même de la gouvernance environnementale en intégrant les citoyens dans un projet de société¹²⁴.

Le juge Rochon de la Cour d'appel du Québec écrivait en 2003 :

La situation dérogatoire ne doit pas avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, l'environnement et le bien-être général de la municipalité¹²⁵. (Nous soulignons)

Bien que les propos précédents nous paraissent empreints de sagesse, la constatation ci-dessous de P.A. Côté ne nous rassure guère quant à l'objectivité et les fondements scientifiques de l'évaluation des dangers :

On peut croire que le juge qui décide de reconnaître ou de ne pas reconnaître des droits acquis procède, le plus souvent sans le dire, à une appréciation comparative des coûts individuels et sociaux de sa décision. Plus grands sont les coûts individuels et plus grave le préjudice causé

123. Voir également à ce sujet les pouvoirs accordés au gouvernement par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q. c. C-61.01.

124. Pour plus de détails sur l'implication des citoyens pour une gouvernance de l'eau efficace, voir Catherine Choquette, «Le contrat de bassin : un outil de gestion à géométrie variable» dans Catherine Choquette et Alain Létourneau, dir., *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, MultiMondes, 2008 à la p. 281.

125. *Montréal (Ville de) c. Chapdelaine*, [2003] R.J.Q. 1417 (C.A.).

à l'individu par l'application immédiate de la loi, plus grandes sont les chances que des droits acquis soient reconnus....Il est rare que la démarche de comparaison des coûts que l'on vient de décrire apparaisse ouvertement dans la jurisprudence.¹²⁶ (Nous soulignons)

Ceci nous amène donc à nous questionner sur l'atteinte d'un équilibre entre les intérêts collectifs et les droits individuels en matière de protection des rives ou de l'environnement en général.

4. La recherche d'une efficience environnementale et sociale

Que ce soit pour le législateur, pour le gouvernement ou pour le juge, la recherche de l'efficience, tant au niveau de la société qu'au niveau de l'environnement, constitue certainement un idéal à atteindre, mais également un important défi à relever. En matière de protection des rives plus particulièrement, ces intervenants font face à deux valeurs fondamentales : le droit de propriété versus la protection de l'environnement.

Pour faire face à ce dilemme et être capable d'y répondre de manière satisfaisante et équitable, il faut, d'un côté, évaluer l'injustice potentielle subie par un propriétaire et, de l'autre, juger de la pertinence de la norme nouvelle pour l'environnement et, par conséquent, pour l'intérêt collectif. Dans la recherche d'une solution optimale, l'intérêt collectif (c'est-à-dire les bénéfices pour l'environnement et les services rendus à la collectivité par un environnement sain, notamment l'eau potable, la récréation, la chasse, la pêche, la valeur foncière) devra être maximisé tout en portant une atteinte minimale aux intérêts des particuliers. Il apparaît dès lors que le but des normes en matière de protection des rives doit être de minimiser l'atteinte aux droits des propriétaires tout en maximisant l'amélioration de l'environnement.

126. Côté, *Interprétation des lois*, supra note 57 à la p. 184.

Pour atteindre ce but, un test de «pertinence normative» est proposé. Il ne s'agit pas de juger de l'opportunité d'adopter ou non une norme, puisque le législateur demeure souverain en la matière, mais plutôt de questionner le choix de la norme utilisée en fonction de l'objectif poursuivi, dans un contexte où un droit fondamental est atteint ou risque de l'être. Il va sans dire que l'application d'un test de portée objective permettrait aux juges de réduire la part de subjectivité de leurs décisions et d'en accroître la transparence. Un tel test permettrait également au législateur, comme au gouvernement, de justifier scientifiquement les nouvelles normes qu'ils adoptent tout en réduisant l'influence du politique sur le juridique¹²⁷. Il est à noter que ce test peut servir à justifier les actions entreprises par quiconque possédant un pouvoir décisionnel (ministres, associations de riverains, etc.). À la lumière d'un tel test, l'on peut se demander si certaines normes, adoptées récemment par les municipalités, pourraient être permises de façon exceptionnelle par le gouvernement si elles étaient soumises à son approbation en vertu de l'article 5 de la Politique. Le test se résume donc comme suit :

- 1) *Quel est l'objectif de la norme proposée?*
- 2) *La norme proposée contribue-t-elle de façon significative à l'atteinte de cet objectif?*
- 3) *La norme proposée est-elle nécessaire, c'est-à-dire existe-t-il d'autres moyens aussi ou plus efficaces pour atteindre le même objectif?*
- 4) *S'il existe une norme alternative, la norme proposée est-elle la norme qui minimise le plus l'atteinte aux droits individuels pour atteindre l'objectif visé?*
- 5) *La norme proposée ou alternative impose-t-elle un fardeau économique déraisonnable par rapport à l'objectif visé?*

127. Ce genre de test est utilisé en droit constitutionnel canadien, voir par ex. le test dans *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103. Il se retrouve également en droit du commerce international, en matière environnementale, dans les décisions de l'OMC. Voir, par ex. OMC, *Rapport du groupe spécial sur les mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés*, OMC Déc. WT/DS332/R, Brésil, 12 juin 2007, 284 p.

Premièrement, *quel est l'objectif de la norme proposée?* Il est clair que, dans le contexte où la grande majorité des règlements municipaux a été adoptée, le but visé était de lutter contre la prolifération de cyanobactéries¹²⁸. À quelques exceptions près, les normes proposées par les municipalités visaient la réduction d'éléments nutritifs dans le milieu aquatique¹²⁹. Selon les scientifiques, la prolifération des cyanobactéries est favorisée par la présence d'éléments nutritifs dans les plans d'eau¹³⁰. Parmi ces derniers, le phosphore, qui provient essentiellement des eaux de ruissellement, est considéré comme l'élément essentiel¹³¹. Certains mécanismes viennent limiter l'entrée du phosphore dans les plans d'eau; par exemple, les végétaux captent le phosphore pour leur croissance et certains minéraux (oxydes de fer, aluminium, etc.) peuvent fixer le phosphore dans le sol¹³². Pour atteindre l'objectif de réduction des cyanobactéries, les municipalités ont majoritairement opté pour la diminution d'apports d'éléments nutritifs provenant des terrains situés à la lisière des plans d'eau. Avec l'instauration d'une bande riveraine renaturalisée ou revégétalisée, elles tentent d'établir une zone d'absorption des éléments nutritifs nécessaire au développement des cyanobactéries (la réduction de phosphore limitant la quantité de cyanobactéries).

128. Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), *Plan d'intervention sur les algues bleu-vert; prévenir, protéger et restaurer*, Québec, 2007, en ligne : MDDEP <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/algues-bv/rendez-vous/plan_intervention_abv.pdf> [*Plan d'intervention sur les algues bleu-vert*].

129. Par exemple, l'interdiction de construire un deuxième étage pour une habitation empiétant sur la bande riveraine est difficilement justifiable eu égard à la lutte contre les cyanobactéries.

130. GRIL, *supra* note 1 à la p. 3; Isabelle Lavoie, Isabelle Laurion et Warwick Vincent, *Les fleurs d'eau de cyanobactéries, document d'information vulgarisée*, INRS rapport n° 917, 2005, 25 p.

131. GRIL, *ibid.* à la p. 3. L'azote est un élément nutritif également important. Toutefois, certaines cyanobactéries, contrairement aux algues, peuvent fixer l'azote atmosphérique lorsque les concentrations d'azote inorganique dans l'eau sont insuffisantes.

132. *Ibid.* à la p. 4.

Deuxièmement, *la norme proposée contribue-t-elle de façon significative à l'atteinte de cet objectif?* Les normes municipales relatives aux bandes riveraines permettent-elles de réduire les teneurs en éléments nutritifs de manière significative, c'est-à-dire à des concentrations suffisamment faibles pour entraver les efflorescences de cyanobactéries? Selon la littérature contemporaine, une bande riveraine naturelle joue un rôle de prévention et de réduction de la pollution des plans d'eau, puisqu'elle permet :

- 1) la rétention des sédiments ainsi que des éléments nutritifs et des contaminants qui y sont liés (en réduisant la vitesse d'écoulement des eaux de ruissellement et en favorisant son infiltration dans le sol);
- 2) l'absorption des nutriments par la végétation;
- 3) l'élimination partielle des pesticides grâce à la sédimentation du sol qui absorbe une partie de ceux-ci;
- 4) la stabilisation des berges (réduisant ainsi l'érosion et les glissements de terrain);
- 5) le maintien de la biodiversité (en protégeant les espèces de poissons, de mollusques, d'algues et d'insectes qui n'existent qu'à proximité du rivage);
- 6) la diminution de la température de l'eau (en protégeant le plan d'eau contre les rayons du soleil si des arbres sont présents sur la rive)¹³³.

Différentes strates végétales (herbacées, arbustes et arbres) améliorent la prévention de l'érosion des rives¹³⁴, alors que les plantes herbacées prélèvent plus efficacement les nutriments de l'eau de ruissellement¹³⁵.

133. Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), *Efficacité des bandes riveraines : analyse de la documentation scientifique et perspectives* par Emilie Gagnon et Georges Gangbazo, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), Direction des politiques de l'eau, 2007 [*Efficacité des bandes riveraines*].

134. *Ibid.*

135. Bernard Kovalchik et Rodrick Clausnitzer, *Classification and Management of Aquatic, Riparian, and Wetland Sites on the National Forests of Eastern Washington : Series Description*, United States Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station, General Technical Report PNW-GTR-593, 2004, 116 p.; Centre

La réhabilitation de la bande riveraine est une mesure présente dans tout programme de préservation des plans d'eau. Toutefois, son efficacité «significative» relativement à la réduction du nombre de cyanobactéries demeure sujette à l'expertise des spécialistes en limnologie, et leurs propos laissent cependant planer peu de doute sur le point suivant :

L'établissement de bandes riveraines apportera des améliorations mais les effets seront limités si les sources de phosphore persistent ou augmentent¹³⁶. (Nous soulignons)

De plus, selon l'avis même des scientifiques du MDDEP :

Ainsi, s'il s'agit de prévenir la contamination de l'eau ou de récupérer un de ses usages liés à des contaminants physicochimiques (fonction d'assainissement), la végétalisation de bandes riveraines ne peut être qu'une des composantes d'un plan d'action crédible, lequel doit comprendre d'autres mesures de réduction des charges de contaminants de sources ponctuelles et diffuses, s'il y a lieu.¹³⁷ (Nous soulignons)

Troisièmement, *la norme proposée est-elle nécessaire, c'est-à-dire existe-t-il d'autres moyens aussi ou plus efficaces pour atteindre le même objectif?* Pour diminuer les concentrations d'apports de phosphore dans les plans d'eau, trois possibilités s'offrent aux gestionnaires :

1) Traiter ou prélever le phosphore déjà présent dans les plans d'eau;

de conservation des sols et de l'eau de l'Est du Canada (CCSE), *Les bandes riveraines et la qualité de l'eau : une revue de littérature*, Grand-Sault, Nouveau-Brunswick, 8 p., en ligne : CCSE <<http://www.ccse-swcc.nb.ca/publications/francais/bandes.pdf>>.

136. GRIL, *supra* note 1 à la p. 10.

137. *Efficacité des bandes riveraines*, *supra* note 134 à la p. 14.

2) Bloquer les modes de transport du phosphore vers les plans d'eau, ou;

3) S'attaquer directement à la réduction des sources de phosphore dans le bassin versant. Cette dernière option est nettement privilégiée par les scientifiques, comme nous l'avons vu précédemment¹³⁸. Or, la croyance qui veut que ces sources soient principalement situées chez les riverains de première couronne est mal fondée. Il appert que ces sources sont réparties à la grandeur du bassin versant des plans d'eau touchés par une surabondance de cyanobactéries et que l'importance relative de chacune des sources (érosion des rives, eaux usées municipales et industrielles, activités agricoles, coupes forestières, etc.) varie fortement d'un bassin à l'autre, selon sa morphologie et le type d'activités humaines qui y ont lieu. La réduction des sources de phosphore de tout le bassin versant s'avère donc nécessaire, puisque les eaux de ruissellement de surface et du sous-sol convergent toutes vers les plans d'eau affectés¹³⁹. Selon le GRIL, les actions à prioriser pour réduire les cyanobactéries sont les suivantes :

Près des rives d'un lac ou d'un cours d'eau :

- S'assurer que les installations septiques soient conformes.
- Éviter l'épandage d'engrais à proximité du lac.
- Bannir l'utilisation de détergents phosphatés pour lave-vaisselle et de tout autre produit domestique contenant du phosphore.
- Éviter la construction d'entrées pavées et de terrassement imperméables.
- Bandes riveraines en milieu urbain ou de villégiature : Interdire la coupe des arbres en bordure des lacs pour avoir une meilleure vue sur le lac. Une vraie bande riveraine doit être rétablie sur les rives des lacs. [...] Des arbres ou arbustes habituellement trouvés sur le bord des cours d'eau québécois peuvent être plantés pour accélérer

138. GRIL, *supra* note 1 à la p. 10.

139. Voir Ferdinand Bonn et Olivier Thomas, «Le concept de bassin versant» dans Catherine Choquette et Alain Létourneau, dir., *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, MultiMondes, 2008 à la p. 9.

le processus, mais le simple laisser-aller de la pelouse permettra à la nature de prendre le dessus par elle-même et, cela, à moindre coût (à condition de laisser les nouveaux venus pousser sans les couper!).

- Bandes riveraines en milieu agricole : Les bandes riveraines sont impératives en bordure de tout plan d'eau, mais leur vertu purificatrice est actuellement très limitée en milieu agricole. Selon la réglementation actuelle, la bande riveraine en milieu agricole doit avoir une largeur de trois mètres autour des lacs et des cours d'eau et de 1 m le long des fossés. Cette largeur est souvent insuffisante, notamment dans les parcelles cultivées en pente et dans les zones ravinées et, en particulier, lors de la fonte des neiges où de grandes quantités de sols peuvent ruisseler au travers de la bande riveraine encore en dormance. Les bandes riveraines devraient donc être élargies dans les secteurs sensibles à l'érosion. À moyen terme, il faudra tendre vers une gestion du territoire axée sur l'agroforesterie. Ce type de gestion assure un équilibre entre les activités agricoles et le couvert forestier. Seule l'agroforesterie permettra de limiter suffisamment les apports en phosphore et de respecter la capacité de support des écosystèmes aquatiques d'un bassin versant.

Dans le bassin versant d'un lac ou d'un cours d'eau :

- Mettre à niveau les usines municipales de traitement des eaux usées tout en assurant la séparation des égouts sanitaires et des égouts pluviaux.

- Le bilan de phosphore de chacune des fermes d'un bassin versant devrait respecter la capacité de support des écosystèmes récepteurs (lacs et rivières en aval), et non seulement la capacité de support des sols.

- Au niveau local ou régional, les permis municipaux et les certificats d'autorisation du MDDEP octroyés pour les productions animales devraient être revus afin de tenir compte davantage de la capacité de support des écosystèmes aquatiques. Les effets cumulés de l'ensemble des charges en nutriments d'un bassin versant devraient être pris en compte. Selon une étude réalisée par le MDDEP en 2005, 83 % des cours d'eau agricoles (>20% du territoire consacré à l'agriculture) auraient déjà dépassé le critère d'eutrophisation. De plus, selon les calculs réalisés par le MDDEP, on devrait tendre à ne pas consacrer plus

de 5 % de la superficie totale d'un bassin versant aux cultures à grands et étroits interlignes (ex. : maïs, céréales). Il sera difficile de parvenir à un contrôle de la croissance des cyanobactéries dans les bassins versants agricoles si l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne les productions animales et les cultures, ne tient pas compte des limites reliées à la capacité de support des écosystèmes aquatiques.¹⁴⁰

À cette liste viennent s'ajouter :

La modification de l'aménagement du territoire, la réduction des charges de certains contaminants à la source, la construction¹⁴¹ de stations d'épuration des eaux usées municipales, l'adoption de certaines pratiques de conservation des sols et d'aménagement forestier, l'entreposage étanche des fumiers, etc.¹⁴²

Plusieurs moyens pour atteindre le même objectif de réduction de cyanobactéries existent donc. À eux viennent également s'ajouter la gestion du niveau d'eau lorsqu'il y a présence d'un barrage et la gestion des ruisseaux intermittents dont l'importance s'accroît si l'on considère les pluies diluviennes subies par le sud du Québec au cours des dernières années. Parmi ces moyens, certains possèdent une efficacité nettement supérieure aux normes proposées par les municipalités pour diminuer les apports de phosphore vers les plans d'eau.

Quatrièmement, *s'il existe une norme alternative, la norme proposée est-elle la norme qui minimise le plus l'atteinte aux droits individuels pour atteindre l'objectif visé?* Une partie de la réponse à cette question se retrouve dans les propos du GRIL cités précédemment. Selon ces scientifiques, si l'on compare les options que sont la renaturalisation et la revégétalisation des rives, cette dernière apparaît comme n'étant pas nécessairement à privilégier

140. GRIL, *supra* note 1 à la p. 8.

141. On peut aussi penser à l'amélioration des procédés d'enlèvement du phosphore (traitement tertiaire).

142. *Plan d'intervention sur les algues bleu-vert, supra* note 129 à la p. 14.

dans la mesure où «le simple fait de laisser pousser la pelouse permettra à la nature de reprendre le dessus et, cela, à moindre coût». L'atteinte aux droits individuels est donc moins importante avec l'option de renaturalisation, avec des résultats comparables. Même si l'analyse exhaustive de cette question dépasse le but du présent article, il apparaît clairement que d'autres mesures ayant des potentialités de réduction de phosphore nettement supérieures aux normes proposées par les municipalités sont également moins intrusives à l'égard des droits individuels et devraient, par conséquent, être priorisées par l'action gouvernementale.

Enfin, *la norme proposée ou alternative impose-t-elle un fardeau économique déraisonnable par rapport à l'objectif visé?* Dans l'hypothèse où deux normes offriraient un rendement écologique comparable, l'on privilégierait, bien entendu, l'option la moins onéreuse. Toutefois, peu importe l'option choisie, on devra également se demander si le fardeau économique qu'elle impose aux individus est disproportionné par rapport à l'objectif visé qui se traduit ici en termes de gains environnementaux. Dans le cas où le fardeau est jugé déraisonnable, mais que l'adoption de la norme demeure nécessaire, c'est à la collectivité que reviendront alors les coûts à assumer pour la protection de l'environnement. La France illustre d'ailleurs ce cas d'espèce avec sa politique de rachat des rives et des rivages appartenant à des particuliers¹⁴³.

Conclusion

Cet article visait à démontrer que certaines dispositions réglementaires municipales applicables aux bandes riveraines sont questionnables au plan de leur légalité. C'est le cas, par exemple, de l'obligation de revégétaliser, qui ne trouve aucune assise législative habilitante. Cette obligation pourrait toutefois devenir légale si elle découlait de l'application de l'article 5 de la Politique et recevait l'approbation du gouvernement. Quant à la

143. Pour en savoir plus, voir en ligne : Conservatoire du littoral <<http://www.conservatoire-du-littoral.fr>>.

renaturalisation des rives, qui interdit la tonte du gazon, elle peut, selon nous, être validée en assimilant l'obligation «de ne pas altérer le couvert végétal» à une action future et non à un «usage en cours» grevé d'un droit acquis (au même titre que l'interdiction de mettre de l'engrais). La largeur de la bande riveraine en milieu agricole est également problématique et frustre tout effort véritable de réduction de la concentration de phosphore dans les plans d'eau du Québec. La norme des trois mètres n'est toutefois pas illégale, puisqu'elle est malheureusement définie par la Politique, mais elle accuse un net déficit de légitimité. En effet, sa justification ne peut être d'ordre scientifique. Elle est, par conséquent, uniquement d'ordre politique et économique.

Ces constatations nous amènent donc à l'essence même de la problématique, soit la recherche d'une efficacité environnementale et sociétale, par des actions efficaces, objectives et équitables garantissant le respect des valeurs propres à une société libre et démocratique. Un plan d'intervention environnementale (étatique ou non étatique) ayant comme but une cause juste et conçu de façon rationnelle sera beaucoup plus acceptable pour les citoyens, même s'il engendre des restrictions de droits ou un coût économique plus élevé. Par exemple, un propriétaire riverain acceptera plus facilement d'obtempérer à une consigne s'il croit que son effort aura un impact sur la réduction du niveau de phosphore de son plan d'eau. Par contre, si le propriétaire riverain sait que sa contribution est marginale quant à la réduction du phosphore et qu'il lui en coûterait 1000 dollars pour satisfaire la réglementation municipale, il serait plus logique qu'il investisse ce montant directement à la source du problème (aménagement des tributaires, achat de bande riveraine en milieu agricole, etc.) pour contribuer de façon significative à une réduction de la teneur en phosphore de son plan d'eau. Cependant, cette solution, même si plus performante au niveau environnemental et au niveau économique, ne sera jamais utilisée pour différentes raisons dont 1) la pénalité associée au non-respect du règlement municipal, 2) l'ignorance du citoyen quant à l'impact réel de son action sur l'environnement, 3) le manque de cohésion sociale pour soutenir certaines solutions

environnementales et 4) la présence de contraintes légales et administratives qui nuisent à la réalisation de la solution alternative ou empêchent simplement d'atteindre la solution optimale.

Il revient donc à l'État de définir de nouvelles perspectives d'action, en conformité avec les réalités environnementales, les droits fondamentaux et le contexte démocratique qui sont les nôtres. Plus particulièrement, lorsqu'il s'agit de normes brimant un droit fondamental comme dans le cas présent des bandes riveraines qui ne sont plus à l'état naturel, les solutions proposées par l'État doivent, premièrement, être «réellement» efficaces sur le plan environnemental. Par exemple, la bande riveraine constitue seulement un type de mesure parmi un ensemble de mesures à prendre pour réduire les apports de phosphore. Elle doit être accompagnée d'autres actions. De plus, selon la morphologie et le type d'activités des bassins, l'instauration de bandes riveraines peut varier d'un effet négligeable à un impact très important. C'est donc au cas par cas qu'il faut analyser la situation. Deuxièmement, les solutions doivent être équitables collectivement, c'est-à-dire impliquer tous les usagers de l'eau qui ont un impact quelconque sur la teneur en phosphore des plans d'eau. Bien que les usagers de 2^e et de 3^e couronne participent à la dégradation des plans d'eau, ils n'ont actuellement aucun incitatif économique à les préserver, contrairement aux usagers de la 1^{re} couronne qui ont un intérêt à maintenir leur plan d'eau en santé pour éviter une chute de la valeur foncière de leur propriété. Par ailleurs, il est à noter que la nature est également un usager de l'eau et qu'elle contribue de façon parfois très importante à l'augmentation du phosphore dans les plans d'eau sous forme de terre meuble et de matières organiques. Ce phénomène s'observe souvent par la présence de plantes aquatiques à l'entrée des ruisseaux. Les pluies diluviennes, de plus en plus fréquentes l'été, accentuent ce phénomène.

Depuis 1996, l'État a instauré le «Plan de gestion des rives, du littoral et des plaines inondables» de la Politique qui permet, en

partie, aux MRC de mettre en place des solutions plus efficaces¹⁴⁴. Toutefois, la gestion intégrée de l'eau par bassin versant telle que prônée par la Politique nationale de l'eau de 2002 requiert la participation de l'ensemble des usagers de l'eau du bassin versant pour être réellement efficace tant sur le plan environnemental que sur le plan sociétal. Certes, la réglementation n'est pas nécessairement l'unique avenue ni la réponse à tous les maux, mais comme le dit si bien la professeure Philips-Nootens :

... inciter, tant que l'on peut, éduquer et responsabiliser sans se lasser, obliger quand il faut et dans la mesure où il faut ...¹⁴⁵.

144. «En partie», seulement, puisque les pouvoirs alloués par la Politique ne couvrent pas toutes les sources de phosphore.

145. Suzanne Nootens, «La législation québécoise sur les maladies transmises sexuellement : un instrument bien imparfait?» (1990) 21 R.D.U.S. 293 à la p. 298. Cette citation réfère à la réglementation touchant à la santé mais elle s'applique, avec autant de sagesse, dans un contexte de protection de l'environnement.