

Wallot c. Québec (Ville de)

2010 QCCS 1370

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-010451-086

DATE : Le 7 avril 2010

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE FRANÇOIS HUOT, J.C.S. (JH 5330)

HUBERT WALLOT,
et
RENÉ DROLET,
et
DENIS ZICAT,

Demandeurs

C.

VILLE DE QUÉBEC,

Défenderesse

ET/

CLAUDE BEAUREGARD,
et
JACQUES BARBE,
et
BLAISE ST-PIERRE,
et
PETER SIEGWALD,
et
MARIO MERCIER
et
HELEN SUE GALE BJORNSTAD,
et
CAROL LACHANCE,

et
GILLES CARPENTIER,
et
ROBERT THERRIEN,
et
JEAN-CLAUDE RHÉAUME,
et
LOUISE GAUTHIER,
et
JEAN LAPOINTE,
et
CARL AUCLAIR,
et
CÉLINE GRENIER,
et
JEANNINE DROLET,
et
DENISE PROULX,
et
ALPHÉ PICARD,
et
BERTRAND ROY et CHANTALE SEYER,
et
SERGE BOUCHARD,
et
CHANTAL BERNIER,
et
PIERRETTE GAGNON,
et
CAROLINE RODRIGUE,
et
MIRRIAM MIVILLE-DESCHÊNES,
et
FRANÇOIS RODRIGUE,
et
FERNAND VOYER,
et
CHRISTIANE RHÉAUME,
et
GILLES CÔTÉ,
et
ALAIN DALBERA et JACQUELINE LEGROS,
et
ROBERT RACINE,

et
BÉRENGÈRE BÉDARD,
et
PIERRE MACKAY,
et
YVES GUAY,
et
CLÉMENT LABRECQUE,
et
LYNE DUSSAULT,
et
GÉRARD-YVON ROY,
et
HENRY MEESEN,
et
ANNE DAVID,
et
ANDRÉ BÉDARD,
et
RAYMOND BÉRUBÉ,
et
GEORGES GAUVIN,
et
LUCIEN KNOBEL,
et
CONRAD GIGNAC,
et
JEAN MASSON,
et
GAÉTAN GROLEAU,
et
DONALD BRISSON,
et
GINETTE FILLION,
et
RÉAL RHÉAUME,
et
PIERRE BEAULIEU,
et
THÉRÈSE GARNEAU,
et
ANDRÉ GAGNON,
et
HÉLÈNE LEVASSEUR et CLAUDE SAVARD,

et
LOUISE COUILLARD,
et
CHARLAINE MICHAUD,
et
VALÉRIE BÉLANGER,
et
MARIE MASSON,

Intervenants

JUGEMENT

[1] *"There is no such thing as absolute ownership. Ownership is being modified constantly by social exigences"* (William de Montmollin Marler)¹.

[2] Le 3 juin 2008, la défenderesse adopte le *Règlement de l'agglomération sur la renaturalisation des berges du lac Saint-Charles*, (R.A.V.Q. 301). Celui-ci comprend des mesures de protection des berges du lac Saint-Charles et de son eau potable.

[3] Ces dispositions réglementaires obligent plus particulièrement tout propriétaire résidant en bordure du lac à aménager une bande riveraine permanente composée d'un mélange d'arbres, d'arbustes et de plantes herbacées sur une largeur variant de 10 à 15 mètres, selon la topographie du terrain. Elles prévoient au surplus une interdiction de couper, d'arracher ou de détruire pratiquement toute végétation poussant sur la berge.

[4] Les demandeurs requièrent du Tribunal qu'il déclare nul et inopposable le règlement R.A.V.Q. 301 à leur égard.

[5] Pour les motifs qui seront exposés, la Cour estime que les dispositions contestées sont autorisées par la Loi, qu'elles sont raisonnables et qu'aucune irrégularité grave n'a entaché leur adoption, de sorte que la demande en déclaration de nullité doit être rejetée.

1.- LES FAITS:

[6] Les faits de la présente affaire ne sont pas contestés.

[7] Le lac Saint-Charles représente, pour la Ville de Québec, une importante source d'eau potable depuis la seconde moitié du 19^e siècle.

¹ Denys-Claude Lamontagne, *Biens et propriété*, Éditions Yvon Blais (5^e ed.) (2005), p. 167.

[8] C'est en effet en 1847 que la Ville procède à l'installation d'une prise d'eau dans la rivière Saint-Charles, où se déverse le lac du même nom. Un premier barrage en bois augmente l'élévation du niveau du lac en 1931. Vingt ans plus tard, les autorités municipales autorisent l'érection d'un deuxième barrage, en béton celui-là, à l'embouchure du plan d'eau.

[9] En amont de la prise d'eau, deux affluents majeurs se jettent dans la rivière Saint-Charles, soit les rivières Nelson et Jaune.

[10] L'embouchure du lac se situe quant à elle à une dizaine de kilomètres de la prise d'eau.

[11] À l'heure actuelle, la rivière Saint-Charles fournit plus de 50% de toute l'eau potable consommée sur le territoire de l'agglomération de Québec, alimentant ainsi près de 300 000 personnes.

[12] Le 18 avril 2005, la défenderesse adopte son *Règlement sur les pesticides et les engrais de synthèse* (R.A.V.Q. 370), qui entre en vigueur le 21 du même mois. Hormis les exceptions spécifiquement mentionnées à son article 11, ce règlement prohibe l'application d'un pesticide à l'intérieur d'une bande riveraine de 300 mètres d'un plan d'eau servant de source d'approvisionnement en eau potable (article 2). Une interdiction identique s'applique aux engrais de synthèse à l'intérieur d'une bande de 30 mètres (article 5).

[13] En octobre 2006, le Service de l'environnement de la Ville est avisé par le ministère de l'Environnement d'une prolifération de cyanobactéries constatée dans certaines parties du lac Saint-Charles.

[14] Certaines de ces cyanobactéries, dont celles du genre *microcystis*, produisent des toxines représentant une menace sérieuse pour la santé humaine et animale.

[15] L'exposition de l'homme aux toxines origine principalement de la consommation d'eau contaminée ou de son utilisation à des fins récréatives.

[16] Il est généralement reconnu que les stations d'épuration, les fosses septiques et la déforestation causent un apport indu de phosphore à la nappe aquifère, ce qui favorise le développement des cyanobactéries dans le lac.

[17] La Ville crée rapidement un comité technique pour mettre en œuvre un programme d'intervention. Celui-ci prévoit notamment les mesures suivantes:

- 1.- Une inspection systématique des installations septiques autour du lac.
- 2.- L'aménagement, à l'automne 2007, de bandes riveraines sur les terrains appartenant à la municipalité.

- 3.- L'adoption d'un règlement relatif à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables. (R.A.V.Q. 88)
- 4.- Une rencontre d'information avec les riverains (prévue pour le 3 avril 2007).
- 5.- Le dépôt d'un rapport d'étape de l'étude limnologique du bassin de la rivière Saint-Charles réalisée par l'APEL (l'Association pour la protection de l'environnement du lac) et ses partenaires (pour le mois d'avril 2008).
- 6.- Une rencontre avec les propriétaires des terrains de golf du bassin versant du lac Saint-Charles.

[18] À cette époque, Jacques Grantham est directeur de la division de la foresterie urbaine de l'horticulture au Service de l'environnement de la Ville de Québec. Bien que ne faisant pas comme tel partie du comité technique, monsieur Grantham y siège à l'occasion comme expert. Il participera ainsi à l'élaboration du règlement R.A.V.Q. 301.

[19] Le 20 mars 2007, la Ville adopte son *Règlement relatif à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (R.A.V.Q. 88). Celui-ci stipule, à son article 6, "qu'une construction, un ouvrage, des travaux ou l'abattage d'arbre sont interdits à moins de 20 mètres de la ligne des hautes eaux du lac Saint-Charles". Ce règlement entre en vigueur le 25 mai 2007.

[20] Le comité technique se déclare prêt à divulguer son plan d'intervention aux citoyens du lac Saint-Charles dès avril 2007. Des invitations à une séance d'information sont donc acheminées à ces derniers.

[21] Lors d'une présentation publique tenue le 3 avril 2007, le comité présente aux riverains les divers éléments de son plan d'intervention. On leur précise par la même occasion qu'un règlement sera élaboré pour contrer, de façon plus spécifique, l'émergence des cyanobactéries. Aucun détail n'est cependant dévoilé quant au contenu de ce projet qui deviendra plus tard le règlement R.A.V.Q. 301 faisant l'objet du présent litige.

[22] En septembre 2007, une importante quantité de cyanobactéries est répertoriée dans tous les secteurs du lac. Diverses analyses microscopiques confirment une dominance du type *microcystis*, de même qu'une sous-dominance d'un autre genre potentiellement toxique (*anabaena*), selon des densités variant de 1 000 à 500 000 cellules par millilitre d'eau.

[23] Cette prolifération massive résulte du déversement de divers nutriments dans les eaux du lac, dont principalement le phosphore. Celui-ci provient principalement de l'activité humaine dont l'effet est particulièrement accentué par le déboisement des rives qui favorise le transfert des nutriments du milieu terrestre au milieu aquatique.

[24] On constate donc que les cyanobactéries augmentent annuellement en masse volumique, dégradant ainsi considérablement la qualité de l'eau potable du plan d'eau.

[25] Il faut souligner de plus que le lac Saint-Charles constitue un milieu singulièrement vulnérable aux éclosions de cyanobactéries, son eau étant peu profonde dans plusieurs secteurs, dont notamment celui de la baie de l'Écho.

[26] La plus grande partie de la bande riveraine située à l'Est du lac est jugée de très mauvaise qualité. Bien que celle de la rive Ouest se dégrade moins rapidement, elle demeure néanmoins considérée comme médiocre par segments.

[27] La déforestation constitue donc une préoccupation majeure pour les autorités municipales. Le pourtour du lac est en effet presque entièrement habité.

[28] Dès l'automne 2007, la défenderesse procède autour du lac, sous la supervision de monsieur Grantham, à l'aménagement de bandes riveraines sur une cinquantaine de terrains dont elle est propriétaire, et sur lesquels elle plante 3 150 arbres et arbustes.

[29] La Ville complète à la même époque l'inspection de 71 installations septiques situées à proximité du plan d'eau.

[30] Une fois l'aménagement des terrains de la municipalité complété, monsieur Grantham et ses assistants entreprennent l'élaboration du règlement R.A.V.Q. 301.

[31] À la fin du mois de novembre 2007, un premier projet de règlement est complété. On y retrouve déjà les principales composantes de ce qui deviendra le règlement entrepris.

[32] Jacques Grantham explique au Tribunal que l'objet du règlement R.A.V.Q. 301 est alors de mettre en place les mesures essentielles pour contrer la dégradation de la qualité de l'eau du lac Saint-Charles.

[33] René Gélinas, directeur de la division de la qualité de l'eau au Service de l'environnement de la Ville de Québec, précise que pour réaliser cet objectif, la défenderesse opte pour une renaturalisation de la bande riveraine. La Ville appuie alors sa position sur les recommandations formulées par Mathieu Alibert, conseiller en environnement, selon qui une telle bande doit avoir une largeur de 10 à 30 mètres pour protéger adéquatement la qualité d'une source d'eau potable. Plus l'espace renaturalisé est large et varié, plus son pouvoir de filtrage et d'élimination des nutriments augmente. En revanche, une bande étroite et non diversifiée risque de se saturer à court terme.

[34] En 2008, monsieur Grantham devient responsable de l'aménagement des bandes riveraines sur les propriétés privées sises au pourtour du lac.

[35] En avril de la même année, les autorités municipales prennent connaissance du rapport intérimaire d'une étude limnologique du haut-bassin de la rivière (pièce D-3).

Selon les résultats de cette analyse, le lac doit être considéré comme fragile à tout apport supplémentaire en phosphore.

[36] L'étude révèle entre autres que les rives du lac sont en grande partie dénaturées et modifiées par l'activité humaine. Plusieurs maisons et autres infrastructures se trouvent à l'intérieur d'un rayon de 20 mètres du rivage. La végétation ornementale occupe une partie non négligeable de cet espace. On y constate également la présence de plusieurs murets, enrochements artificiels et espaces gazonnés à moins d'une quinzaine de mètres de la ligne des eaux. L'apport excessif en phosphore facilite le vieillissement prématuré du lac, qui est globalement évalué comme ayant atteint un stade "mésotrophe avancé" (vieillissant). Plusieurs indices militent même en faveur de sa classification dans la catégorie "eutrophe" (vieux, i.e. un lac dont l'eau revêt une faible transparence et des concentrations élevées en phosphore et en chlorophylle A).

[37] Le rapport conclut finalement que l'érosion des berges est devenue un problème généralisé pour l'ensemble du bassin. La stabilisation des rives par la renaturalisation avec des espèces végétales adaptées au milieu doit être entreprise sur l'ensemble du territoire. Une bande riveraine d'une largeur minimale de 10 mètres s'avère nécessaire pour empêcher les éléments nutritifs et autres polluants de se déverser dans le lac.

[38] La version finale du règlement R.A.V.Q. 301 est finalement adoptée le 3 juin 2008 et entre en vigueur le 6 juin.

[39] Lors d'une soirée d'information tenue le 17 juin, les représentants du comité technique expliquent aux 150 citoyens présents l'essence des nouvelles dispositions réglementaires. On invite alors les riverains à rencontrer les représentants de la municipalité pour discuter de leur dossier respectif.

[40] L'article 18 du règlement prévoit la mise en place d'un programme d'intervention municipale permettant aux propriétaires riverains, pour une période de temps limitée, de demander à la Ville de réaliser elle-même et à ses frais les travaux de renaturalisation de la bande riveraine.

[41] Le financement de ce programme fait l'objet du *Règlement de l'agglomération sur des travaux de mise en valeur du lac Saint-Charles et d'assainissement des eaux du lac et de la rivière Saint-Charles et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés* (R.A.V.Q. 339), entré en vigueur le 16 mai 2008. Il s'agit en quelque sorte d'un règlement d'emprunt permettant le financement de la mise en œuvre des divers projets touchant la rivière et le lac Saint-Charles.

[42] Notons qu'en date de l'audition de la présente cause, environ 118 propriétaires riverains sur un total de 133 s'étaient déjà inscrits au programme d'intervention prévu aux articles 7 et 18 du règlement R.A.V.Q. 301.

[43] François Légaré est membre en règle de la Corporation professionnelle de l'ordre des ingénieurs forestiers du Québec depuis 1983. Ses qualifications d'expert en génie forestier sont reconnues par les deux parties.

[44] Monsieur Légaré identifie 11 mécanismes écologiques reliés à la conception d'une bande riveraine:

- 1.- Dans une bande riveraine, la végétation permet de réduire l'érosion du sol et favorise la rétention des sédiments. La contamination du plan d'eau s'en trouve ainsi réduite.
- 2.- Lors de précipitations, les végétaux favorisent une rétention significative de l'eau, ce qui limite les ruissellements vers le plan d'eau.
- 3.- Lorsqu'elle meurt, la végétation crée une série de canaux préférentiels, de sorte que le sol forestier absorbe encore davantage l'eau des précipitations.
- 4.- Par l'ombre qu'elle procure, la végétation ralentit la fonte des neiges, ce qui diminue l'effet de ruissellement rapide vers le plan d'eau.
- 5.- Les racines d'arbres et d'arbustes (systèmes racinaires) créent une sorte de maillage favorisant la rétention du sol.
- 6.- La décomposition végétale augmente également la rétention des substances chimiques.
- 7.- Les bandes riveraines créent un ombragement du plan d'eau dans les zones de faible profondeur, ce qui limite le développement des plantes aquatiques.
- 8.- La végétation utilise pour ses propres besoins une proportion significative de phosphore.
- 9.- La végétation fixe également une partie de l'azote qu'on retrouve au sol.
- 10.- Une combinaison d'arbres, d'arbustes et de plantes herbacées produit un maximum d'effet quant à la rétention de phosphore et d'azote.
- 11.- Les bandes riveraines sont à la jonction des milieux aquatique et terrestre, ce qui engendre une végétation spécialisée, capable de tolérer les contraintes propres à ce type de milieu (sécheresse, inondation, etc.).

[45] Les études scientifiques reconnaissent généralement la validité de chacun des mécanismes ci-haut énoncés. Plus la largeur de la bande riveraine est importante, plus l'effet souhaité sera significatif. Le milieu scientifique reconnaît de plus que la profondeur doit varier de 10 à 15 mètres, selon qu'on soit en présence ou non de pentes ou de talus. Selon monsieur Légaré, ce principe a été respecté dans l'élaboration du règlement R.A.V.Q. 301.

[46] On attribue à la bande riveraine divers effets positifs sur une réserve d'eau potable. Dans un premier temps, elle entraîne un ralentissement du ruissellement des eaux, ce qui minimise l'apport de sédiments au lac (effet d'interception) et crée un effet d'évaporation (une partie de l'eau de surface n'ayant pas le temps d'atteindre le plan d'eau). De plus, un tel espace diminue l'érosion du sol. Troisièmement, les matières retenues dans le sol de la bande riveraine ne peuvent évidemment pas contaminer l'eau potable. Quatrièmement, l'ombragement créé par cette zone tampon limite le développement d'organismes vivants en bordure du lac. Finalement, la végétation fixe l'azote et le phosphore à ses propres fins.

[47] Selon l'expert, les démarches entreprises par la Ville de Québec quant à la renaturation des bandes riveraines du lac Saint-Charles correspondent à un exercice "conforme à une pratique correcte". Bien qu'il n'équivaille pas à la panacée, le règlement R.A.V.Q. 301 représente certes un outil favorisant la maîtrise de l'un des principaux éléments favorables à l'éclosion des cyanobactéries, soit la déforestation.

[48] D'autres remèdes devront éventuellement être envisagés, tels le contrôle des sources d'émission de phosphore, celui des affluents de mauvaise qualité, des pratiques faites sur les terrains du bassin versant et des opérations forestières. En effet, sans le contrôle des autres sources de ruissellements d'eau vers le lac, les bandes riveraines n'auront qu'un effet relatif qui pourrait même ne se limiter qu'aux propriétés concernées.

[49] L'expert Légaré est cependant catégorique: on notera certainement une amélioration de la qualité des eaux du lac grâce aux bandes riveraines.

[50] Référant à l'étude limnologique (pièce D-3), il rappelle que le lac Saint-Charles est d'un "âge moyen"; il est vieillissant. Sa transparence diminue et ses concentrations en phosphore et en chlorophylle A ne cessent d'augmenter. La nappe d'eau en est à une étape charnière où les apports en phosphore provoquent le développement des cyanobactéries. La prudence élémentaire justifie donc la création des bandes riveraines prévues au règlement R.A.V.Q. 301.

[51] Monsieur Denis Zicat est propriétaire riverain depuis le mois de novembre 1988. Il habite sur la rue des Épinettes-Rouges.

[52] Son terrain mesure 85 pieds de largeur par 235 pieds de profondeur.

[53] Depuis l'achat de sa résidence, il a agrandi son patio, refait sa toiture et planté divers arbustes face au lac.

[54] La plupart de ses activités se déroulent bien entendu sur la façade arrière de son terrain, soit celle située en bordure du plan d'eau.

[55] Sa propriété est reliée au réseau d'égout de la Ville depuis 1999 et son eau potable lui provient d'un puits artésien. Il n'a jamais fait l'objet de reproche ou d'avertissement de la part des autorités municipales.

[56] Monsieur Zicat est également propriétaire d'un ponton d'une largeur de 8 pieds.

[57] Les dispositions du règlement R.A.V.Q. 301 ont, selon ses dires, un effet dévastateur sur sa propriété. Il affirme avoir perdu la jouissance d'une partie importante de sa propriété. Le sentier d'un mètre donnant accès au lac est d'une largeur insuffisante pour lui permettre de mettre ses embarcations à l'eau (kayak, canot, chaloupe et ponton).

[58] Il déclare avoir acheté cette propriété en raison de son site. Une fois installé, il a décidé de munir son domicile d'une installation septique pour laquelle il a déboursé une somme de 6 000,00 \$. Il affirme avoir investi ce montant pour protéger le lac. Pour cette même fin, il a conservé les plantations qu'avait jadis installées l'ancien propriétaire aux confins du plan d'eau.

[59] René Drolet demeure également sur la rue des Épinettes-Rouges, en bordure du lac. Ayant acheté un chalet à cet endroit en 1972, il y a construit sa résidence permanente en 1977. Celle-ci est munie d'un système d'égout depuis 1999, et alimentée en eau par un puits artésien.

[60] Monsieur Drolet n'utilise pratiquement que la cour arrière de son terrain. Il évalue la profondeur de cette superficie à une centaine de pieds et ajoute que le règlement l'empêche d'utiliser environ la moitié de cette surface. Pour se conformer aux dispositions réglementaires, il lui faut déplacer son patio et une balançoire.

[61] Il est aussi propriétaire d'un canot, d'un ponton ainsi que de deux kayaks. Pour retirer son ponton de l'eau, il lui faut utiliser un tracteur. Le ponton est ensuite habituellement rangé sur la partie avant du terrain, à côté de la résidence. La nouvelle réglementation l'empêche maintenant d'en faire usage.

[62] Monsieur Drolet déclare que le règlement R.A.V.Q. 301 l'empêche de profiter de plus de la moitié de son terrain, en raison de l'obligation de planter des arbres et arbustes à tous les mètres et de l'interdiction de tondre l'herbe sur toute la surface de la bande riveraine.

[63] Hubert Wallot est pour sa part propriétaire d'une résidence située sur la rue des Aigles-Pêcheurs depuis 2002. Sa résidence a une largeur de 80 pieds et son terrain longe le lac Saint-Charles sur une distance de 220 pieds.

[64] Le règlement entrepris le prive, selon ses dires, d'environ 80% de la surface de terrain située du côté du lac.

[65] La propriété de monsieur Wallot est munie d'une fosse septique et d'un champ d'épuration conformes aux normes en vigueur. Il a lui-même procédé, en bordure du lac, à la plantation d'arbustes, et ce, avant l'adoption du règlement. Il n'utilise par ailleurs ni engrais, ni pesticide ou herbicide.

[66] Suite à l'adoption du règlement R.A.V.Q. 301, Hubert Wallot met sa résidence en vente au mois d'août 2008. Il affirme avoir reçu depuis plusieurs visiteurs, mais n'avoir reçu que deux offres formelles, dont la plus élevée se chiffre à 370 000,00 \$. Or l'évaluation municipale de sa propriété pour les années 2010, 2011 et 2012 est de 628 000,00 \$.

[67] Monsieur Wallot déclare avoir acheté cette propriété pour la vue qu'elle offre sur le lac. Étant peintre et écrivain, la nature constitue pour lui une source d'inspiration.

2.- LE RÈGLEMENT R.A.V.Q. 301:

[68] Pour fins de commodité, le Tribunal estime opportun de reproduire ici les principales dispositions du règlement entrepris:

"1. Dans le présent règlement, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par:

«abattage»: une opération qui a pour effet de provoquer la mort d'un arbre par une coupe excessive de la cime, des branches ou des racines, par l'utilisation d'un produit chimique, par annelage ou autrement;

«arbre»: une plante ligneuse dont la tige, fixée au sol, est chargée de branches et de feuilles dont, notamment, une espèce arboricole ou arbustive au sens de ce règlement;

«bande riveraine»: une bande de terrain au pourtour du lac qui s'étend de la ligne de crue vers l'intérieur des terres sur une profondeur de dix ou 15 mètres selon la topographie ou jusqu'à la limite de l'emprise d'un chemin cadastré à l'entrée en vigueur de ce règlement, s'il est à moins de dix ou 15 mètres, selon le cas;

«bâtiment principal»: un bâtiment dans lequel est exercé l'usage principal;

«berge»: une bande de terrain de largeur variable au pourtour du lac composée de la bande riveraine et du rivage;

«construction non permanente»: une structure, une construction ou un aménagement sans fondations autre que le bâtiment principal ou une piscine excavée;

«cour avant»: la partie d'un terrain située devant la façade avant d'un bâtiment principal et son prolongement;

«espèce arboricole»: une plante de l'annexe I de ce règlement;

«espèce arbustive»: une plante de l'annexe II de ce règlement;

«espèce herbacée»: plante indigène non ligneuse qui pousse à l'état naturel aux abords d'un lac;

«état naturel»: l'état d'un milieu qui n'a pas été modifié par l'intervention humaine;

«façade avant»: mur d'un bâtiment du côté opposé au lac;

«façade arrière»: mur d'un bâtiment du côté du lac;

«fenêtre verte»: une ouverture aménagée dans la berge à travers la végétation permettant une percée visuelle sur le lac;

«lac»: le lac Saint-Charles;

«ligne de crue»: la ligne qui marque la délimitation entre la bande riveraine et le rivage et qui se situe à la cote d'inondation de récurrence de deux ans, soit à une élévation de 151,1 mètres au-dessus du niveau de la mer tel qu'indiqué sur le plan de l'annexe III;

«renaturalisation»: la technique de revégétation des rives par l'implantation de végétaux;

«rivage»: la partie non submergée de la berge du lac qui s'étend de la ligne de crue jusqu'à l'eau;

«vigne sauvage»: vigne vierge (*Parthenocisus quinquefolia*) et vigne de rivage (*Vitis riparia*).

(...)

3. Dans la berge, il est interdit de couper, d'arracher ou autrement détruire le gazon et les plantes herbacées, exclusion faite de l'ambrosia et de l'herbe à puces et de procéder à l'élagage ou à l'abattage d'arbre sous réserve des dispositions de l'article 4.

4. Une berge naturelle, renaturalisée ou en voie de renaturalisation, doit être entretenue afin que la végétation y soit saine. En outre, les mesures d'entretien d'un arbre doivent respecter les normes suivantes:

1^o un arbre mort, malade ou dangereux et que le propriétaire veut enlever, peut être abattu et doit être remplacé par un arbre sain d'espèce et de taille

conforme aux annexes I et II de ce règlement, selon que l'arbre à remplacer est une espèce arbustive ou arboricole;

2° la forme naturelle des arbres doit être conservée;

3° sauf pour aménager une fenêtre verte conformément au chapitre V de ce règlement, seul un élagage de sécurité est permis, soit la coupe de branches mortes, malades, faibles ou brisées qui représentent un danger potentiel pour les individus et les biens.

5. Malgré l'article 3, lorsqu'un bâtiment principal ou une construction permanente est légalement érigé dans la bande riveraine à l'entrée en vigueur de ce règlement, la coupe de la végétation est permise à l'intérieur d'une bande de quatre mètres au pourtour du bâtiment ou de cette construction.

[69] La coupe de végétation n'est pas permise sur la bande de quatre mètres menant au lac et prévue à l'article 13.

6. La largeur de la bande riveraine se mesure horizontalement.

La bande riveraine a dix mètres:

1° lorsque la pente est inférieure à 25%, ou;

2° lorsque la pente est supérieure à 25% et présente un talus de moins de cinq mètres de hauteur.

La bande riveraine a 15 mètres:

1° lorsque la pente est continue et supérieure à 25%, ou;

2° lorsque la pente est supérieure à 25% et présente un talus de plus de cinq mètres de hauteur.

7. Le propriétaire d'un terrain visé à l'article 2, doit procéder, à compter du 1^{er} mai 2008 et avant le 31 octobre 2009, à la renaturalisation entière de la bande riveraine qui n'est pas à l'état naturel, en y laissant les espèces herbacées repousser, par la plantation d'un mélange d'espèces arbustives et d'espèces arboricoles et par le recouvrement des murs de soutènement, le cas échéant, par la vigne sauvage, le tout aménagé conformément au schéma de plantation de l'annexe IV de ce règlement.

[70] On accorde donc aux propriétaires jusqu'au 31 octobre 2009 pour renaturaliser leur bande riveraine.

11. Une construction non permanente doit être enlevée aux fins de la réalisation des travaux prévus à l'article 7, et ce, dans le délai y prévu ou relocalisée à l'extérieur de la berge en respectant la réglementation d'urbanisme.

[71] Selon monsieur Grantham, les propriétaires ayant des bâtiments qui ne sont pas des installations permanentes doivent les déplacer à leurs frais. Par construction non permanente, il faut comprendre une piscine hors terre, un gazebo, un cabanon, un patio ne reposant pas sur des fondations ou une allée asphaltée. Bien que le règlement soit silencieux à cet égard, le témoin Grantham ajoute que la Ville avait néanmoins prévu un dédommagement pour les propriétaires appelés à effectuer de tels déplacements. On parle cependant ici de cas d'exception.

12. Malgré les chapitres III et IV, une fenêtre verte peut être maintenue ou aménagée dans la berge lorsqu'un bâtiment principal est présent sur le terrain, en limitant toutefois l'emprise de cette fenêtre verte à la largeur de la façade arrière du bâtiment principal sans toutefois excéder dix mètres de largeur.

13. La fenêtre verte dans une bande riveraine à renaturaliser peut comporter une emprise maximale de quatre mètres recouverte uniquement de plantes herbacées, les surfaces restantes devant être recouvertes de plantes herbacées et d'arbustes aménagés conformément au schéma de plantation de l'annexe IV de ce règlement.

14. Une fenêtre verte peut comporter un chemin d'accès en matériaux inertes ou un escalier lesquels ne peuvent être aménagés que sur une largeur maximale de un mètre à même l'emprise de quatre mètres devant être minimalement recouverte de plantes herbacées selon l'article 13.

[72] Les propriétaires ne conservent ainsi qu'un accès au lac par un sentier d'une largeur maximale d'un mètre. L'exiguïté de ce passage empêche l'utilisation de la majorité des types d'embarcation d'usage fréquent avant l'entrée en vigueur du règlement.

18. Sous réserve de l'adoption par la ville d'un programme à cet effet et dans les limites des disponibilités financières de ce programme, le propriétaire d'un terrain visé par ce règlement peut, jusqu'au 1^{er} septembre 2008, au lieu de réaliser lui-même les travaux exigés aux termes de l'article 7 ou proposés conformément à l'article 8 de ce règlement, demander à la ville d'effectuer lesdits travaux.

(...)

27. Quiconque contrevient ou permet que l'on contrevienne à une disposition de ce règlement commet une infraction et est passible d'une amende dont le montant est, dans le cas d'une personne physique, de 1 000 \$, et, dans le cas d'une personne morale, de 2 000 \$.

(...)

28.1 Les employés chargés de l'application du présent règlement sont autorisés à examiner toute propriété immobilière pour constater si celui-ci est respecté.

À cette fin, les employés sont autorisés à:

1^o exiger la production des livres, des registres et des documents relatifs aux matières visées par les règlements et exiger tout autre renseignement à ce sujet qu'il juge nécessaire ou utile;

2^o prélever, sans frais, des échantillons de toute nature à des fins d'analyse;

3^o prendre des photographies des lieux visités;

4^o être accompagnés par un policier s'ils ont des raisons de craindre d'être molestés dans l'exercice de leurs fonctions.

Les propriétaires ou occupants de ces propriétés, bâtiments ou édifices sont tenus d'y laisser pénétrer les employés dans le cadre de l'application du présent règlement."

3.- LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES:

[73] Les dispositions législatives nécessaires à la résolution du présent litige sont les suivantes:

1) CODE CIVIL DU QUÉBEC

Art. 952. Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

Art. 976. Les voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux."

2) LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES, L.R.Q., chapitre C-47.1

TITRE 1

CHAMP D'APPLICATION ET INTERPRÉTATION

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.

CHAPITRE I

GÉNÉRALITÉS

4. En outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, toute municipalité locale a compétence dans les domaines suivants:

1° la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs;

2° le développement économique local, dans la mesure prévue au chapitre III;

3° la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication;

4° l'environnement;

5° la salubrité;

6° les nuisances;

7° la sécurité;

8° le transport.

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

(...)

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

1° toute prohibition;

(...)

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

(...)

CHAPITRE V

ENVIRONNEMENT

SECTION 1

GÉNÉRALITÉS

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

(...)

26. Toute municipalité locale peut, à l'extérieur de son territoire, exercer sa compétence en matière d'alimentation en eau et d'égout afin de desservir son territoire.

Les règlements adoptés en vertu de l'article 19 s'appliquent au propriétaire ou à l'occupant d'un immeuble desservi par la municipalité hors de son territoire en vertu d'une entente intermunicipale.

§2.— Alimentation en eau

26.1. Si une personne n'effectue pas les travaux qui lui sont imposés par une disposition d'un règlement adopté en vertu de l'article 19 relativement à la protection d'une source d'alimentation en eau potable, la municipalité peut, en cas d'urgence, les effectuer aux frais de cette personne.

SECTION V

AUTRES DISPOSITIONS

54. Toute municipalité locale peut, avec le consentement du propriétaire, procéder à la plantation et à l'entretien de végétaux sur l'immeuble de ce dernier.

CHAPITRE X

AUTRES POUVOIRS

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

CHAPITRE XI

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

90. En outre des mesures d'aide par ailleurs prévues, toute municipalité locale peut, à l'égard des matières prévues aux articles 4 et 85 à 89, accorder toute aide qu'elle juge appropriée.

Elle peut également aider financièrement au déplacement ou à l'enfouissement de tout réseau de télécommunication ou de distribution d'énergie, de même qu'à l'installation d'équipements devant servir à cette distribution.

La municipalité locale peut aussi accorder une aide pour relocaliser sur son territoire une entreprise commerciale ou industrielle qui y est déjà présente. Le montant de l'aide ne peut excéder le coût réel de la relocalisation.

La Loi sur l'interdiction de subventions municipales (chapitre I-15) ne s'applique pas à une aide accordée:

(...)

3.1^o à toute personne pour l'aider à effectuer les travaux qui lui sont imposés relativement à la protection d'une source d'alimentation en eau potable;

(...)

TITRE 3

CHAPITRE I GÉNÉRALITÉS

98. Est assimilée à une municipalité régionale de comté aux fins de l'application du présent titre, compte tenu des adaptations nécessaires, toute municipalité locale dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une municipalité régionale de comté.

CHAPITRE III COMPÉTENCES EXCLUSIVES D'UNE MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ

SECTION 1 COURS D'EAU ET LACS

§1.— Cours d'eau

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^o 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^o d'un fossé de voie publique ou privée;

3^o 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;
- 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.

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.

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 de 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.

106. Toute municipalité régionale de comté peut 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.

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 ou de la municipalité et les articles 58 à 68 de la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24) s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires.

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.

109. Un cours d'eau qui relie ou sépare le territoire de plusieurs municipalités régionales de comté est de la compétence commune de celles-ci. Cette compétence commune s'exerce, au choix des municipalités régionales de comté concernées, dans le cadre d'une entente ou par l'intermédiaire d'un bureau des délégués. À défaut d'entente sur le mode d'exercice de cette compétence commune dans les 60 jours de la transmission d'un avis à cette fin par une municipalité régionale de comté aux autres municipalités régionales de comté concernées, cette compétence est exercée par l'intermédiaire du bureau des délégués.

Le bureau des délégués possède et exerce tous les pouvoirs d'une municipalité régionale de comté à l'égard de ce cours d'eau.

§2.— Lacs

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.

3) CHARTE DE LA VILLE DE QUÉBEC (Annexe C), L.R.Q., c. C-11.5

147. Dans un règlement adopté en vertu de l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales* (chapitre C-47.1), le conseil de la ville peut régir ou prohiber, même à l'extérieur du territoire de la ville, toute construction ou toute activité susceptible de contaminer une source d'alimentation de l'aqueduc de la ville ou d'en affecter le débit.

Malgré l'article 177 de la charte, le paragraphe 203 de l'article 336, les articles 499, 500, 501, 501(a), 502, 503, 503(a), 503(b), 503(c), 504 et 505 de la *Charte de la Ville de Québec* (1929, chapitre 95) et l'article 6 de la *Loi modifiant la charte de la Ville de Beauport* (1994, chapitre 66) demeurent en vigueur jusqu'à la date d'entrée en vigueur d'un règlement visé au premier alinéa, applicable sur le lac Saint-Charles, sur la rivière Saint-Charles en amont de la prise d'eau de l'aqueduc et sur le lac des Roches.

4.- LES QUESTIONS EN LITIGE

[74] Dans le cadre du présent recours en nullité, le Tribunal doit trancher trois questions en litige:

1. La Ville de Québec avait-elle compétence pour adopter le règlement R.A.V.Q. 301?
2. Si tel est le cas, la Ville a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière raisonnable?
3. Si tel est le cas, l'adoption du règlement R.A.V.Q. 301 a-t-elle respecté les règles d'équité procédurale à l'égard des citoyens visés?

5.- ANALYSE

[75] Pour obtenir gain de cause, les demandeurs doivent établir, par la prépondérance de preuve, l'existence de l'une ou l'autre des conditions suivantes:

- 1) La Ville de Québec n'avait pas le pouvoir habilitant lui permettant d'adopter le règlement faisant l'objet du présent litige; ou
- 2) Bien qu'ayant eu le pouvoir d'adopter un tel règlement, la défenderesse a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière déraisonnable ou abusive; ou
- 3) Le processus d'adoption du règlement R.A.V.Q. 301 a été entaché d'irrégularités graves, compromettant ainsi les principes d'équité procédurale à l'égard des demandeurs.

5.1 L'existence des pouvoirs habilitants

[76] Afin de déterminer si une municipalité a la compétence requise pour adopter certaines dispositions réglementaires, le Tribunal doit se livrer à une analyse en deux temps. D'abord, il lui faut établir la portée du règlement contesté. Il importe ensuite de déterminer si la compétence de la Ville comprend le pouvoir d'adopter ces mêmes dispositions.²

5.1.1 Prétentions des parties

[77] La défenderesse soutient que l'article 19 de la "L.C.M." lui confère le pouvoir d'édicter le règlement R.A.V.Q. 301, celui-ci ayant pour objet une question environnementale, soit le maintien et l'amélioration de la qualité de l'eau potable pour une partie substantielle de sa population.

[78] Les demandeurs soutiennent quant à eux que ni la *Charte de la Ville de Québec* ni la *Loi sur les compétences municipales* ne permettaient à la défenderesse d'adopter les dispositions réglementaires en litige, ou toutes autres stipulations analogues. Il leur incombe donc de faire la démonstration que le règlement R.A.V.Q. 301 est *ultra vires*.³

[79] Messieurs Wallot, Drolet et Zicat allèguent que le pouvoir accordé à toute municipalité locale, en vertu de l'article 6(1) de la "L.C.M.", de prévoir "toute prohibition" ne doit pas être interprété comme attribuant à cette dernière celui de "tout prohiber". L'article 54 L.C.M. oblige par ailleurs toute municipalité locale à obtenir le consentement d'un propriétaire avant de procéder à la plantation et à l'entretien de végétaux sur son immeuble. Il serait à leur avis paradoxal de prétendre que la défenderesse puisse, par son règlement R.A.V.Q. 301, imposer sans indemnisation l'installation d'une bande riveraine sur les terrains des demandeurs, du fait qu'une telle interprétation irait directement à l'encontre d'une disposition expresse de la *Loi* dont le règlement tire son origine.

[80] Ils plaident également que les compétences municipales relatives aux cours d'eau et aux lacs, décrites aux articles 103 à 110 du titre III de la "L.C.M.", sont exclusivement attribuées aux municipalités régionales de comté. Selon l'article 98 L.C.M., la Ville de Québec doit être "assimilée" à une MRC aux fins de l'application de ce même titre III. Faisant plus spécifiquement référence à l'article 110 de la "L.C.M.", les demandeurs soutiennent que le législateur a expressément restreint, en ce qui concerne les lacs, le pouvoir d'intervention des MRC aux travaux de régularisation du niveau d'eau et d'aménagement du lit. Il a ainsi délibérément exclu tout ouvrage pouvant être exécuté sur les rives ou terrains en bordure du lac, contrairement à ce qui est prévu pour les cours d'eau par l'article 106 de cette même *Loi*. On ne saurait donc

² *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141, par. 7.

³ *Kuchna c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, p. 239; *Montréal (Ville de) c. Arcades Amusements inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, p. 395.

inférer des dispositions générales de la *Loi*, et notamment des articles 4, 6 et 19 de la "L.C.M.", qu'il soit possible pour la Ville d'accomplir des travaux non-mentionnés aux articles 103 et suivants (et plus particulièrement à l'article 110) de la "L.C.M."

5.1.2 La norme d'interprétation applicable

[81] La défenderesse plaide que les pouvoirs municipaux doivent être interprétés de façon large, même si dans certaines circonstances une telle approche est susceptible d'impliquer une atteinte particulière aux droits de propriété, et ce, sans aucune forme d'indemnisation.

[82] Dans son interprétation des textes législatifs se rapportant aux municipalités et traitant plus particulièrement de leurs compétences, la jurisprudence reconnaît en effet qu'il convient d'adopter une approche libérale. Dans *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd*, la Cour suprême confirme cette ligne de conduite:

"Il s'agit d'abord d'examiner la démarche que les tribunaux devraient adopter lorsqu'ils interprètent des textes législatifs se rapportant aux municipalités. Comme le fait observer le juge Iacobucci dans *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, à la p. 668:

...en tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités [TRADUCTION] «peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme».

Pour statuer sur la question de la compétence des municipalités, les tribunaux recourent aux règles d'interprétation des lois. Une abondante jurisprudence en matière d'interprétation des lois en général et des lois sur les municipalités en particulier favorise une interprétation large, fondée sur l'objet visé."⁴

[83] Depuis cet énoncé de principe, les tribunaux ont constamment eu recours au principe d'interprétation large ou bienveillante dans leur analyse de l'étendue des pouvoirs municipaux. Ainsi, dans *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, Mme le juge L'Heureux-Dubé mentionne:

"Dans *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13, par. 36, notre Cour cite avec approbation l'énoncé suivant du juge McLachlin (maintenant Juge en chef) dans *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231, p. 244:

Il ressort d'un commentaire récent que l'on commence à s'accorder pour dire que les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseils

⁴ [2000] 1 R.C.S. 342, par. 17 et 18.

municipaux élus de servir leurs électeurs et de prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. À moins qu'il ne soit clairement démontré qu'une municipalité a excédé ses pouvoirs en prenant une décision donnée, les tribunaux ne devraient pas conclure qu'il en est ainsi. Dans les cas où il n'y a pas d'attribution expresse de pouvoirs, mais où ceux-ci peuvent être implicites, les tribunaux doivent se montrer prêts à adopter l'interprétation «bienveillante» évoquée par notre Cour dans l'arrêt *Greenbaum* et à conférer les pouvoirs par déduction raisonnable. Quelles que soient les règles d'interprétation appliquées, elles ne doivent pas servir à usurper le rôle légitime de représentants de la collectivité que jouent les conseils municipaux. [Je souligne.]"⁵

[84] Plus récemment, Mme le juge Hélène Langlois, j.c.s. s'exprimait ainsi dans l'affaire *Pavages Chenail inc. c. Montréal (Ville)*:

"Le tribunal, dans le contrôle d'une décision municipale doit «*respecter la responsabilité qu'ont les conseils municipaux élus de servir leurs électeurs et de prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis*». Une approche libérale doit être appliquée et une retenue exercée particulièrement à l'égard de dispositions législatives ayant des objectifs de politique sociale.

Lorsqu'il y a absence d'attribution claire de pouvoir, le Tribunal doit plutôt adopter une interprétation visant, par inférence, à favoriser l'attribution des pouvoirs exercés par la municipalité."⁶

[85] Évidemment, une interprétation large ou libérale ne doit pas équivaloir à conférer un pouvoir illimité aux municipalités⁷.

[86] En matière environnementale, les expressions générales constituent la règle, le sujet se prêtant mal à l'emploi d'un langage précis⁸.

[87] L'interprétation d'un texte législatif rédigé en termes larges nécessite une importante prise en compte du contexte historique. Une fois cet exercice complété, l'identification de l'objectif de la réglementation permet de circonscrire le sens des mots ou expressions utilisés. Il importe ensuite d'examiner le règlement lui-même, et plus particulièrement son contexte immédiat. Comme le soulignent Mme le juge en chef McLachlin et Mme le juge Deschamps:

⁵ [2001] 2 R.C.S. 241, par. 23; voir aussi: *La protection des milieux naturels par les municipalités: effervescence d'un droit en développement*, Jean-François Girard, *Développements récents en droit de l'environnement (2007)*, EYB2007DEV1311, p. 38 et 39.

⁶ REJB 2003-46717 (C.S.Q.), par. 15 et 16.

⁷ 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 20.

⁸ *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141, par. 15; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

"...Le contexte immédiat de la disposition contestée, soit les autres dispositions du Règlement, est tout aussi important que le contexte global. À ce sujet, il est pertinent de noter que la *Loi d'interprétation* du Québec, L.R.Q., ch.I-16, consacre la règle de l'interprétation contextuelle et en précise la mécanique:

41.1 Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet."⁹

[88] Le Tribunal doit donc prendre en considération le contexte et l'esprit de la loi dans son ensemble en vue de cerner la véritable intention du législateur. Une interprétation strictement littérale est à proscrire¹⁰.

5.1.3 Portée du règlement:

[89] Le contexte législatif entourant l'adoption du règlement entrepris favorise une interprétation large et bienveillante de celui-ci.

[90] L'adoption récente de la *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1¹¹ et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.Q. 2009 c. 21¹², démontrent bien que la protection de l'environnement et la volonté d'assurer aux citoyens du Québec une vie saine représentent une préoccupation sociale réelle et urgente pour la Législature provinciale. De même, l'entrée en vigueur du *Règlement sur les pesticides et les engrais de synthèse* (R.A.V.Q. 370) en 2005, et celle du *Règlement relatif à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (R.A.V.Q. 88) en 2007 témoignent d'un souci identique de la défenderesse en rapport avec la dégradation de la qualité des eaux du lac Saint-Charles.

[91] Il est intéressant de noter que dans sa *Loi sur le développement durable*, le législateur québécois reconnaît l'obligation de prendre en considération, dans ses différentes actions, les principes de "subsidiarité", "prévention" et "précaution":

"6. Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes suivants:

(...)

g) "subsidiarité": les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision

⁹ *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141, par. 27.

¹⁰ *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141, par.9 et 12; *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, par. 20.

¹¹ Voir particulièrement l'article 6.

¹² Voir particulièrement le préambule, de même que les articles 1, 3 et 5.

doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernées;

(...)

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;

j) "précaution": lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;

(...)"

[92] En 2001, Mme le juge l'Heureux-Dubé formulait les commentaires suivants relativement au "principe de précaution" énoncé en droit international, avant même que ce concept ne soit cristallisé en droit québécois par la *Loi sur le développement durable*:

"L'interprétation que je fais ici du règlement 270 respecte le «principe de précaution» du droit international, qui est défini ainsi au par. 7 de la *Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable* (1990):

Un développement durable implique des politiques fondées sur le principe de précaution. Les mesures adoptées doivent anticiper, prévenir et combattre les causes de la détérioration de l'environnement. Lorsque des dommages graves ou irréversibles risquent d'être infligés, l'absence d'une totale certitude scientifique ne devrait pas servir de prétexte pour ajourner l'adoption de mesures destinées à prévenir la détérioration de l'environnement.

Le Canada «a préconisé l'inclusion du principe de précaution» au cours des négociations de la Conférence de Bergen (D. VanderZwaag, Examen de la LCPE: Document d'élaboration des enjeux 18, *La LCPE et le principe ou l'approche précaution* (1995), p.11). Ce principe est intégré dans plusieurs dispositions de législation interne: voir par exemple la *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31, Préambule (par.6); la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), L.C. 1999, CH. 33, AL. 2(1)A); la *Endangered Species Act*, S.N.S. 1998, ch. 11, al. 2(1)(h) et par. 11(1)."¹³

[93] Dans la même décision, elle rappelle également toute la pertinence du principe de "subsidiarité" dans la gestion des affaires publiques:

¹³ 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 31.

"Cette instance survit à une époque où les questions de gestion des affaires publiques sont souvent examinées selon le principe de la subsidiarité. Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité, mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population."¹⁴

[94] L'objectif du règlement R.A.V.Q. 301 consiste à mettre en œuvre "des mesures de protection visant à contrer la dégradation des berges du lac Saint-Charles et de la qualité de son eau. Ce règlement instaure, en conséquence, un régime de protection spécifique du lac Saint-Charles afin d'y interdire la coupe de végétation et d'y exiger la renaturalisation d'une bande riveraine par la plantation et le maintien de végétaux."¹⁵

[95] La finalité des pouvoirs conférés à la Ville par l'article 19 de la "L.C.M." réside également dans la protection de la qualité de l'environnement, et plus particulièrement celle des sources collectives d'eau potable.

[96] En 1997, l'honorable juge La Forêt affirmait que "la protection de l'environnement est un déficit majeur de notre peuple. C'est un problème international qui exige une action des gouvernements de tous les niveaux."¹⁶

[97] Dans *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, la Cour suprême qualifie même la protection de l'environnement de valeur fondamentale au sein de la société canadienne.¹⁷

[98] Il nous faut donc conclure que cette délicate question relève de l'intérêt public et ne saurait être soumise au bon vouloir des propriétaires ou à quelque autre intérêt privé.¹⁸

[99] Les parties reconnaissent par ailleurs que les municipalités locales, dont la défenderesse, jouissent d'une compétence générale en matière d'environnement.¹⁹

[100] Dans le cas de la "L.C.M.", on doit également prendre en considération le libellé de l'article 2, prévoyant expressément que les dispositions de cette loi ne doivent pas être interprétées de façon littérale ou restrictive. À cet égard, les auteurs Hêtu, Duplessis et Vézina formulent les commentaires suivants:

¹⁴ 114957 *Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 RCS 241, par. 3.

¹⁵ Règlement R.A.V.Q.301, notes explicatives.

¹⁶ *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 RCS 213, par. 127.

¹⁷ [1995] 2 RCS 1031, par. 55.

¹⁸ (*Municipalité régionale de comté*) *Abitibi c. Ibitiba ltée* [1993] J.Q. 603, p. 6 (C.A.Q.).

¹⁹ *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., chap. C-47.1, art. 4 (4^{ième}).

"La nouvelle *Loi sur les compétences municipales* (L.Q.2005, c.6), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, n'a pas changé la règle générale selon laquelle les municipalités, en tant que créatures du gouvernement provincial, ne possèdent que les pouvoirs que ce dernier veut bien leur déléguer. Mais, ce qui est nouveau, c'est la technique de rédaction législative utilisée pour procéder à cette délégation de compétences. Alors que traditionnellement cette délégation se faisait en termes très explicites, la *Loi sur les compétences municipales* octroie aux municipalités locales et régionales de comté des pouvoirs en termes larges et généraux afin d'accroître leur marge de manœuvre dans l'exercice des compétences regroupées dans cette loi. Cette méthode moderne de rédaction des lois municipales au Canada doit permettre aux municipalités de répondre plus facilement, et sans devoir faire appel constamment à l'intervention législative du gouvernement provincial, "aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population" art. 2 (L.C.M.). Bref, si les municipalités n'ont que les pouvoirs délégués, ceux qui ont été octroyés par la *Loi sur les compétences municipales* en termes généraux ne doivent pas être limités dans leur portée."²⁰

[101] Une référence aux articles 26.1 et 90(3.1^o) de la "L.C.M.", adoptés dans l'année suivant l'entrée en vigueur de cette même loi,²¹ dissipe tout doute quant à l'intention du législateur et démontre bien que toute disposition réglementaire relative à la protection d'une source d'eau potable relève bien des pouvoirs conférés aux municipalités locales par l'article 19 de la "L.C.M."

[102] De l'avis du Tribunal, une interprétation large du terme "environnement" doit inévitablement inclure toute question relative à la qualité de l'eau potable.

5.1.4 La compétence de la Ville

[103] L'article 19 figure au titre II de la "L.C.M.", traitant des compétences d'une municipalité locale. Celles des municipalités régionales de comté sont énoncées au titre III, et plus particulièrement aux articles 98 à 126.1.

[104] Les articles 103 et suivants de la "L.C.M." auxquels réfèrent les demandeurs ont une finalité différente de celle visée par l'article 19 de la "L.C.M.". Ils traitent non pas de questions environnementales, telle la qualité de l'eau potable, mais de thèmes bien précis comme l'écoulement des cours d'eau, la régularisation du niveau des lacs ou l'aménagement de leur lit.

[105] C'est donc à la municipalité locale qu'il incombe d'adopter les mesures nécessaires à la protection de l'eau potable, et non aux municipalités régionales de comté. Le règlement R.A.V.Q. 301 relève donc bien de la compétence de la

²⁰ HÊTU, J., DUPLESSIS, Y. et VÉZINA, L., *Droit municipal – principes généraux et contentieux*, 2^e édition, Brossard, Publication CCH Ltée; (2009), p. 8.101.1 – 8.102.

²¹ L.Q.2006, c.60, a.60 et 64.

municipalité locale puisqu'il a pour finalité la protection de l'environnement de la communauté habitant sur son territoire.²²

[106] Dans *Chalets Saint-Adolphe inc. c. Saint-Adolphe D'Howard (municipalité de)*²³, la Cour supérieure traite particulièrement de la question des pouvoirs conférés aux municipalités en vertu de l'article 19 de la "L.C.M.". Les demandeurs y contestaient la constitutionnalité d'un règlement municipal portant essentiellement sur la protection des berges et la qualité de l'eau des lacs et rivières. Les dispositions entreprises limitaient notamment aux seuls résidents de la municipalité l'accès motorisé aux cours d'eau. Elles imposaient également l'acquisition d'un permis pour y accéder. De plus, toute embarcation, motorisée ou non, devait faire l'objet d'un nettoyage de coque et de tous ses compartiments avant sa mise à l'eau.

[107] M. le juge Jean-Yves Lalonde, j.c.s. détermine que les dispositions réglementaires attaquées portent essentiellement sur la protection des berges et la qualité de l'eau des lacs et rivières.²⁴ Le caractère véritable du règlement va bien au-delà d'un simple contrôle de la navigation.²⁵

[108] Sur la question de la compétence, le juge Lalonde formule notamment les commentaires suivants:

"Il faut en conclure qu'il existe une responsabilité bijuridictionnelle en matière de protection de l'environnement. En fait, il s'agit d'un domaine qui requiert l'engagement tentaculaire de tous, y compris celui des municipalités. La protection de l'environnement est une affaire d'harmonie et de complémentarité entre tous les paliers législatifs. Au contraire, ce qui est à craindre et non souhaitable, c'est le vide juridique.

La complémentarité fédérale-provinciale-municipale en matière de protection de l'environnement n'est pas inconstitutionnelle, elle est essentielle.

Somme toute, le Tribunal est d'avis que le règlement 535-2 est *intra vires*. Saint-Adolphe, comme toute autre municipalité visée par la *L.C.M.* détient le pouvoir délégué nécessaire à adopter un règlement dont l'objectif réel et le caractère véritable est celui de protéger les plans d'eau de son territoire contre toute contamination."²⁶

²² 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 54.

²³ *Chalets Saint-Adolphe inc. c. Saint-Adolphe D'Howard (municipalité de)*, EYB2009-153412, C.S.Q., 700-17-003493-060, 22 janvier 2009.

²⁴ *Idem*, par. 33.

²⁵ *Idem*, par. 40.

²⁶ *Idem*, par. 48 à 50.

[109] Les demandeurs plaident que le pouvoir attribué aux municipalités locales de prévoir "toute prohibition"²⁷ ne doit pas être interprété comme leur permettant de "tout prohiber" ou d'établir une discrimination entre certaines catégories de propriétaires.

[110] Le Tribunal doit au contraire convenir avec la défenderesse que la "L.C.M." autorise les municipalités locales à exercer, en toute bonne foi, une discrimination administrative sur une base territoriale ou catégorielle.²⁸ Les règles d'interprétation libérale énoncées précédemment nous amènent forcément à inférer hormis les cas d'abus de pouvoir, une ville peut émettre n'importe quel type de prohibition.

[111] Tant qu'une discrimination n'excède pas les pouvoirs de la municipalité et qu'elle est exercée de bonne foi, elle demeure légalement acceptable.²⁹ Cela répond à l'argument voulant que la défenderesse, en ayant choisi de prioriser la nappe d'eau du lac Saint-Charles, ait exigé des propriétaires riverains concernés un effort qu'elle ne demande pas aux autres citoyens de son territoire de consentir.

[112] Subsidiairement, messieurs Wallot, Drolet et Zicat invoquent que l'article 147 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Québec*³⁰ doit être pris en considération pour déterminer le type de prohibition auquel réfère l'article 6 de la "L.C.M.". L'article 147 est ainsi libellé:

"147. Dans un règlement adopté en vertu de l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales* (chapitre C-47.1), le conseil de la ville peut régir ou prohiber, même à l'extérieur du territoire de la ville, toute construction ou toute activité susceptible de contaminer une source d'alimentation de l'aqueduc de la ville ou d'en affecter le débit.

Malgré l'article 177 de la charte, le paragraphe 203 de l'article 336, les articles 499, 500, 501, 501(a), 502, 503, 503(a), 503(b), 503(c), 504 et 505 de la *Charte de la Ville de Québec* (1929, chapitre 95) et l'article 6 de la *Loi modifiant la charte de la Ville de Beauport* (1994, chapitre 66) demeurent en vigueur jusqu'à la date d'entrée en vigueur d'un règlement visé au premier alinéa, applicable sur le lac Saint-Charles, sur la rivière Saint-Charles en amont de la prise d'eau de l'aqueduc et sur le lac des Roches.

[113] Ils soumettent que le type de prohibition visé par la "L.C.M." doit obligatoirement concerner une "construction" ou "activité". Or, il n'existe au dossier aucune preuve que les demandeurs aient, par une construction ou activité quelconque, contribué à la contamination de la source d'eau potable.

²⁷ Article 6(1^o) L.C.M.

²⁸ Article 6(3^o) (4^o) L.C.M.

²⁹ *Chalets Saint-Adolphe inc. c. Saint-Adolphe D'Howard (municipalité de)*, EYB2009-153412, C.S.Q., 700-17-003493-060, 22 janvier 2009, par. 99 à 104.

³⁰ LRQ, chapitre C-11.5.

[114] En d'autres termes, les demandeurs invitent le Tribunal à circonscrire la portée de l'article 6 de la *Loi sur les compétences municipales* au *verbatim* de l'article 147 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Québec*.

[115] Cette prétention va à l'encontre de deux principes d'interprétation. Dans un premier temps, la législation plus récente prévaut sur la plus ancienne. Le Parlement est en effet réputé connaître l'existence des lois en vigueur lorsqu'il adopte de nouvelles dispositions. Lorsque ces dernières entrent en conflit avec une loi existante, il faut en conclure que la nouvelle loi a préséance. D'autre part, une loi spéciale a toujours préséance sur celle à caractère général. Toute autre interprétation aurait pour effet de rendre caduque la loi spéciale.³¹

[116] L'article 19 de la "L.C.M." donnait donc à la défenderesse le pouvoir habilitant d'adopter le règlement R.A.V.Q. 301, ou plus précisément des dispositions réglementaires portant sur la protection d'une source d'eau potable. La Ville pouvait ainsi ordonner la réalisation de travaux en rapport avec cet objectif, établir des prohibitions (quant à la coupe de plantes ou l'utilisation de lopins de propriétés privées) s'appliquant à certaines parties du territoire à l'exclusion d'autres, et permettre l'introduction de certaines normes relativement à l'utilisation des terrains et l'accomplissement de travaux.

[117] Par ailleurs, le fait que le règlement R.A.V.Q. 301 entraîne un impact négatif sur la pleine jouissance des propriétés des demandeurs ou quant à la valeur de leurs immeubles n'entraîne pas comme conséquence que la défenderesse ait outrepassé son champ de compétence.³²

5.2 Le caractère raisonnable du règlement

[118] Ayant conclu en l'existence d'un pouvoir habilitant permettant à la Ville d'adopter le règlement entrepris, le Tribunal doit maintenant déterminer si l'exercice de ce pouvoir est abusif ou déraisonnable. Il faudra conclure à un abus de pouvoir si le règlement R.A.V.Q. 301 n'a aucun lien rationnel avec l'objectif poursuivi, s'il a été adopté de mauvaise foi, s'il entraîne une injustice flagrante ou soumet les droits qu'il vise à des entraves si oppressives ou arbitraires qu'il ne peut se justifier dans l'opinion d'une personne raisonnable.³³

³¹ *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis inc.* [2007] 1 R.C.S. 591, par. 58; *Chertsey (Municipalité de) c. Québec (Ministre de l'environnement)* [2008] J.Q. 2799 (C.S.Q.), par. 82 et 83.

³² *Gilbert c. East Broughton Station (Corporation municipale du village de)*, C.S.Q., 235-05-000088-923, 19/7/93, p. 16-17; voir aussi: *Placements Mane Itée c. Ville de Québec* [2006] J.Q. 6817 (C.S.Q.), par. 33 et 34.

³³ *Dollard-des-Ormeaux (Corporation municipale de) c. Amusements Pinocchio inc.*, [1994] J.Q. 248 (C.A.Q.); voir aussi *Cité de Côte St-Luc c. Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse Ville-Marie*, J.E. 99-594 (C.A.).

[119] D'entrée de jeu, précisons que les demandeurs admettent que le but visé par les dispositions réglementaires en litige correspond à un objectif social valable, soit la protection de la qualité d'une importante source d'eau potable. Cette admission ne dispose cependant pas du présent litige.

5.2.1 Prétentions des parties

[120] Les demandeurs soutiennent que l'effet du règlement contesté équivaut, pour leur propriété, à "une dépossession forcée sans expropriation et/ou à une expropriation déguisée" au bénéfice de la Ville et de l'ensemble de ses citoyens. Ce règlement les prive de tout usage efficient de leur terrain, exception faite de la bande d'un mètre sur laquelle ils peuvent encore circuler pour se rendre au lac. Les dispositions entreprises nient complètement leurs droits de propriété quant à la surface couverte par la bande riveraine, et entraînent pour eux "une source incroyable de dépréciation" de l'aire résiduaire de leur propriété. Messieurs Wallot, Drolet et Zicat s'estiment ainsi victimes d'une dépossession forcée sans indemnité.

[121] La défenderesse plaide quant à elle que le règlement R.A.V.Q. 301 est tout à fait raisonnable dans la mesure où, malgré les contraintes sévères qu'il impose aux propriétaires riverains du lac, il tient lieu de compromis minimal et nécessaire entre les intérêts privés de ces mêmes propriétaires et l'intérêt du public relativement à la préservation d'une source collective d'eau potable.

5.2.2 Critère applicable

[122] Il convient d'abord de déterminer la norme en vertu de laquelle les tribunaux doivent examiner les décisions prises par les municipalités dans les limites de leurs compétences.

[123] Dans l'arrêt *Nanaimo*, le juge Major insiste sur la position privilégiée des représentants municipaux dans l'évaluation des besoins propres aux collectivités locales:

"...les conseillers municipaux sont élus par les commettants qu'ils représentent et, de ce fait, ils sont plus au courant des exigences de leur collectivité que ne le sont les tribunaux. Le fait que les conseillers municipaux sont composés de représentants élus de leur collectivité et, partant, qui sont responsables devant leurs commettants est un élément pertinent de l'examen des décisions prises dans les limites de leur compétence. La réalité qui veut que les municipalités doivent souvent soupeser les intérêts complexes et opposés pour arriver à des décisions conformes à l'intérêt public est tout aussi importante. Bref, les considérations qui précèdent, justifient que l'on fasse preuve de retenue dans le

cadre de l'examen des décisions prises par les municipalités dans les limites de leur compétence."³⁴

[124] Les tribunaux doivent donc éviter de s'immiscer dans des débats à caractère essentiellement politique, laissant ainsi aux autorités municipales la latitude nécessaire pour légiférer selon leur propre conception du bien public.³⁵

[125] Lorsqu'une municipalité locale adopte une réglementation en conformité avec pouvoirs habilitants, les tribunaux n'interviendront pas à moins qu'elle n'ait exercé sa compétence d'une manière déraisonnable ou irrégulière. La juge en chef McLachlin et la juge Deschamps s'expriment ainsi à ce sujet dans l'arrêt *Ville de Montréal c. 2952-1366 Québec inc.*:

"L'examen de la réglementation municipale adoptée dans le cadre des compétences de la Ville fait appel à un degré élevé de déférence de la part du Tribunal. Les conseils municipaux sont composés de représentants élus qui sont responsables devant leurs commettants et les tribunaux reconnaissent la large discrétion des municipalités dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires."³⁶

[126] Ce n'est donc "qu'exceptionnellement et dans des circonstances graves" que les tribunaux s'interposeront dans l'exercice des pouvoirs attribués aux autorités municipales.³⁷

5.2.3 Argumentation des demandeurs

[127] L'argumentation des demandeurs s'articule principalement autour des articles 952 et 976 du Code civil du Québec:

[128] Messieurs Wallot, Drolet et Zicat plaident que l'adoption du règlement en litige entraîne pour eux une dépossession forcée sans aucune forme d'indemnité. De plus, bien que la Ville soit un corps public, elle n'en avait pas moins l'obligation de réglementer les faits et gestes de ses citoyens avec respect, en ne leur imposant pas une charge allant au-delà des limites de la tolérance à laquelle on peut s'attendre de la part d'un corps public. Or, l'effet combiné des articles 3, 4, 7, 11, 12, 13 et 14 du règlement crée une perte de jouissance "totale" de leur propriété au profit de la municipalité.

³⁴ *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd*, [2000] 1 R.C.S. 342, par. 35; voir également *Frelighsburg (Municipalité de) c. Entreprises Sibeca inc.*, [2002] J.Q. 5093, par. 66 (C.A.Q.), par. 40 et 41.

³⁵ *Dollard-des-Ormeaux (Corporation municipale de) c. Amusements Pinocchio inc.*, [1994] J.Q. 248 (C.A.Q.), par. 38.

³⁶ [2005] 3 R.C.S. 141, par. 47 (voir également par. 41 et 48); voir *Ville de Prince George c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; *Loblaw Québec Itée c. Alimentation Gérard Villeneuve (1998) inc.*, [2000] R.J.Q. 2498 (C.A.), p. 2509.

³⁷ *Lalande c. Québec (Procureur général du)*, [1991] J.Q. 2549, par. 80.

[129] Les demandeurs reconnaissent que bien que la Ville ait pu avoir le pouvoir d'ériger les bandes riveraines, elle aurait dû recourir à l'expropriation avec indemnisation pour atteindre cet objectif.³⁸ Même s'ils conservent la propriété de leur immeuble, les demandeurs arguent que le règlement limite leurs droits au point d'en paralyser l'exercice. Prohibant toute activité autre que la renaturalisation et la protection de la bande riveraine, ces dispositions réglementaires donnent lieu à une expropriation partielle des immeubles dont ils sont propriétaires, sans aucune indemnisation. En conséquence, il ne subsiste plus aucun usage efficient résiduaire pour les propriétés concernées.

[130] Dans son traité, le juge Challies rappelle en ces termes le principe de la présomption contre l'expropriation sans compensation:

"However, the general rule of law in expropriation cases is and has long been that compensation is given, and any statute providing for expropriation without compensation must be expressed in the clearest and most unequivocal terms."³⁹

[131] Or, messieurs Wallot, Drolet et Zicat font remarquer à juste titre qu'il n'existe aucune disposition expresse à cet effet dans le règlement entrepris.

[132] Il est à noter que cette présomption existe tant à l'égard de la confiscation partielle que totale.⁴⁰ Cette précision n'est pas dénuée d'intérêt en l'espèce, puisque les prétentions des demandeurs ne s'appliquent qu'à une bande riveraine d'une largeur de 10 à 15 mètres.

[133] Les demandeurs renvoient le Tribunal à plusieurs précédents portant sur la question de l'expropriation.⁴¹ À l'exception de l'affaire *Abitibi c. Ibitiba Itée*,⁴² aucun d'entre eux ne s'applique à un contexte de protection de l'environnement.

[134] Dans l'arrêt *Manitoba Fisheries Ltd c. La Reine*⁴³, la Cour suprême rappelle le principe général voulant qu'une personne ne soit pas dépossédée d'un titre de propriété ou de la jouissance d'un bien sans indemnisation complète. Les tribunaux exigent la

³⁸ Georges Challies, *The Law of Expropriation*, Wilson & Lafleur, Montréal, (2^e éd.), p. 75 à 84.

³⁹ Georges Challies, *The Law of Expropriation*, Wilson & Lafleur, Montréal, (2^e éd.), p. 77.

⁴⁰ Georges Challies, *The Law of Expropriation*, Wilson & Lafleur, Montréal, (2^e éd.), p. 80.

⁴¹ *Manitoba Fisheries Limited et La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101; *La Reine et David Evans Tener et Gertrude Marina Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533; *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Ville de Vancouver*, [2006] 1 R.C.S. 227; *Ville de Montréal c. Léandre Robidoux*, [1979] C.A. 86; *Sirois c. Rivière-du-Loup (Cité de)*, 8 septembre 1987, C.A., 200-09-000888-849; *Corporation municipale de la Ville de Donnacona c. Flora Gagné-Lambert*, [1976] C.A. 503; *Ville de Montréal c. Charles Benjamin*, 2004 CanLII 44591 (Q.C.C.A.); *Ville de Dorval c. Sanguinet Auto. Ltée*, [1960] B.R. 706; *Municipalité de Lambton c. Florindo Staniscia*, 2006 QCCS 5484; *M.R.C. d'Abitibi c. Ibitiba Itée*, 1993 CanLII 3768 (Q.C.C.A.).

⁴² (1993) CanLII 3768 (Q.C.C.A.).

⁴³ [1979] 1 R.C.S. 101.

présence "des mots les plus explicites pour qu'une acquisition puisse être sanctionnée par une loi du Parlement" sans une telle indemnisation.⁴⁴

[135] Dans cette affaire, la compagnie appelante achetait du poisson aux pêcheurs des lacs du Manitoba pour le traiter et le vendre à des clients dans d'autres provinces canadiennes ou encore aux États-Unis. Au fil des ans, la compagnie avait ainsi bâti sa propre clientèle dans un secteur très compétitif. En adoptant sa *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* en 1969, l'intimée attribuait à l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce le droit exclusif d'exporter du poisson hors du Manitoba et des provinces participantes. L'Office pouvait cependant accorder des permis aux commerçants, autorisant ces derniers à exporter du poisson et les exemptant de l'application de la Loi. Or, *Manitoba Fisheries Ltd* n'obtint ni permis ni dispense de sorte qu'elle dut rapidement cesser d'exploiter son entreprise. Le gouvernement manitobain refusa d'indemniser la compagnie par la suite.

[136] Dans une décision unanime, la Cour apporte les précisions suivantes:

"...l'intimé invoque aussi *France Fenwick and Company Limited v. The King*, que l'arrêt *Ulster Transport Authority* analyse tout en faisant une distinction. Il s'agit d'une décision du Juge Wright (alors juge puîné) siégeant seul à la Cour du Banc du Roi. Le Juge Urie en cite un extrait et, selon lui, le passage suivant établit que la règle selon laquelle une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation à moins de disposition législative expresse, est assujettie à l'exigence additionnelle que "la Couronne s'approprie réellement, matériellement la jouissance ou l'usage d'un bien":

[TRADUCTION] ...mais, je prends pour acquis que la Couronne n'a pas le droit, en *common law*, de déposséder une personne de ses biens pour des raisons d'ordre public sans indemnisation. J'estime, toutefois, que la règle ne peut s'appliquer (si, en fait, elle s'applique) que dans des circonstances où le gouvernement a réellement pris possession de ce bien ou en a fait usage ou dans des circonstances où, à la suite d'une ordonnance rendue par une autorité compétente, le bien est mis à la disposition du gouvernement. Une simple interdiction, bien qu'elle implique une ingérence dans le droit de jouissance du propriétaire sur son bien, n'emporte pas, en *common law* je crois, du fait qu'elle soit simplement respectée, droit à une indemnité. Une personne ne peut, en *common law*, réclamer une indemnité simplement parce qu'elle obéit à un ordre légitime du gouvernement.

Dans l'affaire *France Fenwick*, un agent des douanes, exerçant le pouvoir que lui conféraient les règlements établis en vertu de l'*Emergency Powers Act, 1920*, a

⁴⁴ *Manitoba Fisheries Ltd c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101, par. 12.

interdit au navire requérant de décharger sa cargaison de charbon pendant une grève des charbonnages.

(...)

Avec égards, on ne peut, à mon avis, comparer les circonstances de cette affaire avec celle de la présente espèce. Il est en effet difficile de faire une analogie entre l'effet d'un ordre donné en vertu d'un règlement, soit retarder le déchargement d'un navire, et la création par le parlement d'un office gouvernemental dans le but exprès de lui attribuer le monopole du commerce de l'appelante et de ses concurrents."⁴⁵ (nos soulignements)

[137] Dans *Manitoba Fisheries*, la compagnie appelante avait vu son actif le plus précieux perdre toute sa valeur suite à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*. La Couronne s'était en effet emparée de ses fournisseurs et clients par l'intermédiaire de son mandataire, l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce.

[138] En l'espèce, on ne peut certes nier que le règlement R.A.V.Q. 301 ait pour effet d'affecter la valeur des propriétés des demandeurs. Le témoignage de monsieur Wallot en est une illustration concrète. Cependant, ces immeubles n'ont pas perdu toute leur valeur. Il en est de même des parcelles de terrain devant être renaturalisées par l'effet des dispositions réglementaires.

[139] Prétendre, comme le font les demandeurs, que le règlement R.A.V.Q. 301 entraîne un "transfert à l'intérieur du patrimoine de la Ville de l'*usus* de la bande riveraine" semble par ailleurs quelque peu exagéré. On ne saurait en effet conclure que la municipalité s'est appropriée réellement et matériellement la jouissance ou l'usage des fractions de terrain visées par la renaturalisation. Ces espaces ne sont pas véritablement mis à la disposition de la défenderesse; ils n'ont fait l'objet d'aucune prise de possession par cette dernière. Certes, leurs propriétaires ne conservent qu'un droit de jouissance limité à leur égard, mais certains de leurs droits subsistent. Dans la berge, certaines plantes nuisibles peuvent encore être coupées, arrachées ou autrement détruites (article 3). Un élagage de sécurité demeure également autorisé à cet endroit (article 4). La coupe de végétation est permise à l'intérieur d'une bande de quatre mètres au pourtour d'un bâtiment ou d'une construction (article 5). Une fenêtre verte peut être maintenue ou aménagée dans la berge sur une largeur maximale de 10 mètres (article 12). Cette fenêtre verte peut également comporter une emprise maximale de quatre mètres recouverte de plantes herbacées (article 13), de même qu'un chemin d'accès en matériaux inertes ou un escalier sur une largeur maximale d'un mètre (article 14).

⁴⁵ *Manitoba Fisheries Ltd c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101, par. 17 à 19.

[140] Bien qu'elle soit largement diminuée, le propriétaire conserve néanmoins une certaine jouissance de la zone renaturalisée. Cet état de faits ne saurait être assimilé à une prise de possession réelle de la bande riveraine par l'autorité municipale.

[141] Dans *R. c. Tener*,⁴⁶ la Cour suprême rejette unanimement le pourvoi intenté par le gouvernement provincial. Propriétaires immatriculés de claims miniers situés à l'intérieur d'un parc provincial, les intimés s'étaient vus refuser, par le gouvernement de la Colombie-Britannique, un permis d'utilisation de parc nécessaire à l'exploration et l'exploitation des claims. Ils furent plus tard avisés par les autorités provinciales qu'aucun nouvel ouvrage d'exploration ou d'exploitation ne serait autorisé, conformément à une politique nouvellement en vigueur. Les intimés y virent une interdiction définitive d'explorer leurs claims et intentèrent un recours contre le gouvernement.

[142] Le juge de première instance était d'avis qu'aucune indemnité n'était payable aux intimés, mais la Cour d'Appel détermina qu'ils avaient droit à un dédommagement en vertu de la *Lands Clauses Act*.

[143] Les juges Wilson et Dickson rappellent que dans les cas d'appropriation de bien-fonds, il existe une présomption d'indemnisation. Ce dédommagement est cependant sévèrement circonscrit par les tribunaux⁴⁷. Ces dernières font de la négation absolue du droit d'un propriétaire une condition essentielle au constat d'expropriation:

"À mon avis, il s'agit d'une expropriation conformément à l'al.11c) de la *Park Act* à laquelle la *Highways Act* s'applique. J'arrive à cette conclusion parce que la négation absolue du droit d'accéder au bien-fonds et d'extraire les minéraux pour se les approprier a eu comme conséquence de déposséder les intimés de leur droit d'extraction. Leur droit est sans objet s'ils ne peuvent l'exploiter. Les minéraux sur place ne leur appartiennent pas. L'extraction et le droit de procéder à l'extraction sont de l'essence de leur droit réel.

(...)

...Même si le fait d'accorder ou de refuser une licence ou un permis peut constituer un simple règlement dans certains cas, on ne peut le considérer comme tel lorsqu'il a pour effet de faire disparaître en totalité le droit des intimés sur le bien-fonds. Sans accès, les intimés ne peuvent pas jouir des claims miniers qu'on leur a concédés, de la seule façon possible, savoir l'exploitation des minéraux. À mon avis, on ne résout rien en disant qu'ils auraient dû acheter l'ensemble des droits de superficie; la seule conséquence serait [p. 551] une expropriation plus importante. Maintenant, la réalité pour les intimés est qu'ils n'ont pas d'accès à leurs claims, aucune possibilité de les mettre en valeur ou

⁴⁶ [1985] 1 R.C.S. 533.

⁴⁷ *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533, par. 26.

d'en tirer des profits ni de les vendre à qui que ce soit. Ils sont effectivement hors de leur portée. Ils ne valent plus rien." (Nos soulignements)⁴⁸

[144] Dans cette affaire, l'appelante plaidait que pour prouver l'expropriation, il ne suffisait pas de démontrer que la Couronne avait empêché les intimés de tirer profit de leurs droits, mais qu'il fallait au surplus établir que les autorités gouvernementales s'étaient emparées de ceux-ci.

[145] Référant à *Manitoba Fisheries*, les juges Wilson et Dickson disposent ainsi de cet argument:

"Dans l'affaire *Manitoba Fisheries*... cette Cour a décidé que puisque, de par l'effet de la Loi, les clients et la demanderesse ne pouvaient plus faire affaire avec elle mais étaient obligés de faire affaire avec l'Office fédéral, le droit de propriété de la demanderesse sur son achalandage avait été acquis par l'Office fédéral."⁴⁹

[146] Ainsi, bien qu'ils n'aient pas à démontrer que la Ville se soit dans les faits appropriée leurs droits sur la bande riveraine, les demandeurs doivent prouver qu'ils sont désormais dans l'incapacité totale de les exercer sur cette surface, ou que ces derniers ont perdu toute valeur. Une pareille démonstration n'a pas été faite en l'espèce.

[147] Les demandeurs invoquent également certaines considérations abordées dans *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Ville de Vancouver*⁵⁰.

[148] Dans cette affaire, la Cour suprême identifie, (pour les cas d'appropriation de fait) les conditions préalables à l'octroi d'une indemnisation en *common law* à savoir: (1) l'acquisition d'un intérêt bénéficiaire dans le bien-fonds ou d'un droit découlant de ce bien; (2) la suppression de toutes les utilisations raisonnables du bien-fonds;⁵¹

[149] La preuve du premier volet n'exige pas l'établissement d'un transfert forcé du bien-fonds.

[150] Le Tribunal est d'avis qu'en l'espèce, les demandeurs ont établi l'existence d'un véritable intérêt bénéficiaire au profit de la défenderesse. En imposant par règlement la renaturalisation des bandes riveraines, la Ville de Québec privilégie la protection d'une importante source d'eau potable pour le bénéfice de la population résidant sur son territoire.

⁴⁸ *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533, par. 32 et 35; voir également par. 38.

⁴⁹ *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533, par. 37.

⁵⁰ *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Ville de Vancouver* [2006] 1 R.C.S. 227.

⁵¹ *Idem*, par. 30.

[151] La juge en chef McLachlin apporte les précisions suivantes relativement au second volet du test:

"... cette condition doit être appréciée "non seulement par rapport à l'utilisation potentielle optimale du terrain, mais aussi compte tenu de la nature du terrain et des diverses utilisations raisonnables dont il a effectivement fait l'objet": voir *Mariner Real Estate*, p. 717."⁵²

[152] Les terrains des demandeurs sont localisés en bordure du lac. Cette situation comporte certes des avantages indéniables, comme le fait remarquer entre autres monsieur Wallot, mais également des responsabilités supplémentaires envers l'intérêt public et, de façon plus particulière, l'environnement.

[153] Pour les motifs déjà énoncés et prenant en considération la nature et l'emplacement des terrains ciblés, le Tribunal estime qu'on ne lui a pas fait la preuve que le règlement supprimait toutes les utilisations raisonnables des immeubles concernés.

[154] On ne peut comparer, si désagréable ou inconfortable soit-elle, la situation actuelle des demandeurs à celle de justiciables ayant assisté, impuissants, à l'aliénation complète de leur droit de propriété suite à l'entrée en vigueur de certaines dispositions réglementaires.⁵³

[155] Les demandeurs invoquent finalement une décision rendue en 2006 par le juge Martin Bureau j.c.s., dans *Municipalité de Lambton c. Florindo Staniscia*, (C.S.Q.), 480-17-000021-061, 11 décembre 2006.

[156] Avec égards, les faits de cette cause se distinguent fondamentalement du présent dossier. Il n'existait dans cette affaire aucune preuve que le puits du défendeur constituait une source de pollution. Cette installation n'était considérée tout au plus que comme une source potentielle de contamination. La dégradation de la nappe aquifère n'était d'aucune façon reliée aux installations du défendeur et ne provenait pas de sa propriété.

[157] En l'espèce, il existe une preuve irréfutable que le phosphore et l'azote générant la prolifération des cyanobactéries dans le lac transitent par les biens-fonds des propriétaires riverains.

5.2.4 Analyse

[158] Notre système économique repose essentiellement sur la propriété privée. À l'époque du Code de Napoléon, celle-ci jouissait d'un caractère inconditionnel. Cet

⁵² Idem, par. 34.

⁵³ *Ville de Montréal c. Charles Benjamin*, (2004) CanLII 44591 (QC C.A.), par. 60 et 61; *Ville de Dorval c. Sanguinet Auto Ltée*, [1960] B.R. 706, p. 713.

absolutisme s'étiola progressivement au cours du 20^e siècle, où l'on assista à une dégénérescence progressive du droit de propriété, principalement foncière. Comme le souligne le professeur Lamontagne:

"La propriété devient en quelque sorte assujettie à une hypothèque sociale: car si la propriété a une fonction individuelle, elle a aussi une fonction communautaire. Le rouleau compresseur de la socialisation – il faut reconnaître que celle-ci s'imposait dans plusieurs cas – a fait son œuvre."⁵⁴

[159] Comme le fait remarquer à juste titre le procureur de la défenderesse, le droit de propriété ne bénéficie d'aucune protection constitutionnelle en droit canadien. L'article 947 du Code civil du Québec reconnaît d'ailleurs l'existence de certaines limites à l'exercice du droit de propriété individuel:

"**Art. 947** La propriété est 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.

Elle est susceptible de modalités et de démembrements." (Nos soulignements)

[160] L'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1977, c. C-12, confirme également la sujétion du droit de propriété individuel à la législation et réglementation collective.⁵⁵

[161] Depuis les deux dernières décennies, les tribunaux font montre d'une déférence marquée envers les normes municipales d'application générale, plus particulièrement en rapport avec les questions de sécurité et de santé publique.⁵⁶ Dans la mesure où l'objectif poursuivi par un règlement est raisonnable, le pouvoir judiciaire n'interviendra pas, et ce, même lorsque ces dispositions réglementaires créent un préjudice à un ou des individus en particulier.⁵⁷ Comme le rappelle le juge Roland Durand, j.c.s.:

"La simple qualité de propriétaire de terrains ne confère pas de droits acquis et ne peut empêcher une municipalité d'adopter un règlement affectant l'usage d'un tel terrain."⁵⁸

[162] Dans l'arrêt *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba Itée*, le juge Baudoin j.c.a. plébiscite en ces termes la prépondérance, en matière environnementale, des intérêts collectifs sur la propriété individuelle en matière environnementale:

⁵⁴ Denys-Claude Lamontagne, *Biens et propriétés*, Édition Yvon Blais (6^e éd.) 2009, p. 156.

⁵⁵ *Abitibi c. Ibitiba Itée*, [1993] J.Q. 603, p. 6 (C.A.Q.); *Lalande c. Québec (Procureur général)*, [1991] J.Q. 2549 (C.S.Q.), par. 79.

⁵⁶ Jean-François Girard, *La protection des milieux naturels par les municipalités: effervescence d'un droit en développement, développement récent en droit de l'environnement (2007)*, Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2007, EYB2007DEV1311, p. 49.

⁵⁷ *Lalande c. Québec (Procureur général du)* [1991] J.Q. 2549, par. 84.

⁵⁸ *Lalande c. Québec (Procureur général du)*, [1991] J.Q. 2549, par. 85.

"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..."⁵⁹ (nos soulignements)

[163] Une réglementation limitant sévèrement l'exercice du droit de propriété relève tout de même du pouvoir discrétionnaire des autorités municipales⁶⁰, tant et aussi longtemps qu'elle ne stérilise pas ce droit au point d'en rendre l'usage impossible. Dans ce dernier cas, l'intervention du pouvoir judiciaire sera justifiée:

"Il n'y a pas, non plus, en l'espèce expropriation déguisée. 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 (*Manitoba Fisheries Ltd c. La Reine* [1979] 1 R.C.S 101)"⁶¹ (nos soulignements)

[164] Les dispositions du règlement R.A.V.Q. 301 ne rendent pas impossible ni ne suppriment totalement l'exercice du droit de propriété des demandeurs. Dans un premier temps, ceux-ci continuent de jouir pleinement d'une portion significative de leur propriété foncière. La façade avant de leur résidence n'est aucunement affectée par les dispositions en litige. Il en va de même pour une certaine partie de la façade arrière, située face au lac. Le Tribunal reconnaît par ailleurs que la bande riveraine ampute substantiellement, dans des proportions qui varient selon les cas, cette dernière partie de leur propriété. Cependant, il estime que l'effet de la réglementation entreprise sur l'usage de la propriété doit être mesuré non seulement sur la bande riveraine, mais plutôt sur la totalité de l'immeuble de chacun des demandeurs.

⁵⁹ *Abitibi c. Ibitiba ltée*, [1993] J.Q. 603, p. 6 (C.A.Q.), p. 7.

⁶⁰ *Frelighsburg (Municipalité de) c. Entreprises Sibeca inc.*, [2002] J.Q. 5093, par. 66 (C.A.Q.).

⁶¹ *Abitibi c. Ibitiba ltée*, [1993] J.Q. 603, p. 6 (C.A.Q.), p. 8; voir également *Frelighsburg (Municipalité de) c. Entreprises Sibeca inc.*, [2002] J.Q. 5093, par. 66 (C.A.Q.), par. 67.

[165] Subsidiatement, même dans l'hypothèse où l'analyse précédente ne devait être circonscrite qu'à cette fraction des propriétés transformée en espace de renaturalisation, le soussigné ne pourrait conclure en une suppression totale de l'exercice du droit de propriété pour cette aire très précise. Malgré la sévérité des dispositions contestées, les articles 3, 4, 5, 12, 13 et 14 du règlement R.A.V.Q. 301 permettent d'inférer que les propriétaires riverains conservent néanmoins une modeste jouissance de leur droit de propriété sur la bande renaturalisée.

[166] Par ailleurs, il n'existe aucune preuve au dossier démontrant que la Ville de Québec ait agi de mauvaise foi ou dans un intérêt autre que celui de la collectivité. On ne peut donc conclure en une quelconque forme d'abus de pouvoir de la part de la défenderesse.⁶²

[167] Les commentaires de M. le juge Brossard dans l'arrêt *Wendover-et-Simpson (Corporation municipale de) c. Fillion*, se révèlent particulièrement pertinents aux faits de la présente affaire:

"...ce n'est pas non plus parce qu'une loi ou un règlement de zonage tend à stériliser une partie du droit de propriété ou de son exercice, même de façon draconienne, qu'il en devient abusif et inopposable...

Dans le présent cas, le premier juge reconnaît qu'il n'y a aucune discrimination puisque le règlement est d'application générale. Il ne saurait non plus s'agir de privation ou d'expropriation de droits acquis puisque rien dans le règlement adopté n'interdit l'usage partiel que l'intimé a toujours pu faire de sa propriété. De plus, les faits de l'espèce se distinguent de ceux en cause dans la jurisprudence citée par l'intimé en ce qu'il ne s'agit pas d'un cas où on transférerait au secteur public le droit d'utilisation du terrain de l'intimé, ni d'un cas où le terrain deviendrait sans aucune valeur, non plus que d'un cas où tout usage serait interdit..."⁶³

[168] En l'espèce, puisque les dispositions réglementaires en litige sont autorisées par l'article 19 de la "L.C.M.", il ne peut y avoir expropriation déguisée. Soulignons que la validité de ce même article 19 n'a jamais été remise en question par les demandeurs.

[169] Par ailleurs, la diminution de valeur d'une propriété suite à l'adoption d'un règlement municipal ne peut être assimilée à une expropriation et n'emporte par conséquent aucune indemnité.⁶⁴ Le préjudice économique découlant d'une telle

⁶² *Carrières Rive-Sud inc. c. Boucherville (Ville de)*, [1993] RJQ 130, p. 151.

⁶³ [1992] J.Q.600, p. 8; voir également Hêtu, J., Duplessis, Y. et Vézina, M., *Droit municipal – principes généraux et contentieux*, 2^e édition, Brossard, Publication CCH ltée, par. 8.160.

⁶⁴ *Lalande c. Québec (Procureur général du)* [1991] J.Q. 2549, par. 83; *Dollard-des-Ormeaux (Corporation municipale de) c. Amusements Pinocchio inc.*, [1994] J.Q. 248 (C.A.Q.), par. 20 et 34.

situation n'est pas pertinent, en autant que la réglementation ait été adoptée en vertu de pouvoirs habilitants.⁶⁵

[170] Les auteurs Hêtu, Duplessis et Vézina confirment également l'absence d'incidence d'un tel préjudice sur la question du caractère raisonnable de la réglementation:

"La *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. C-47.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, en reprenant ces compétences en des termes plus larges, a octroyé aux municipalités locales un pouvoir général de prohibition dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir réglementaire prévu par cette loi (art. 6, al.(1) L.C.M.). Lorsqu'un tel pouvoir de prohibition existe, le préjudice économique dont peut souffrir un contribuable ne peut être un argument de défense(...)"⁶⁶

[171] Il ne fait aucun doute que les dispositions du règlement R.A.V.Q. 301 occasionnent d'importantes contraintes pour les demandeurs. Les limitations apportées à l'exercice de leur droit de propriété sur la surface de renaturalisation ne sauraient être sous-estimées.

[172] Force nous est cependant de reconnaître, à la lumière de la preuve, que les mesures adoptées par la Ville de Québec visent un objectif d'une grande importance sociale.

[173] La qualité de l'eau est devenue, au cours du dernier siècle, une préoccupation non seulement d'ordre local ou national, mais bien planétaire.

[174] Les divers témoignages entendus démontrent l'importance du problème relié à la prolifération des cyanobactéries pour le lac Saint-Charles, une réserve d'eau potable desservant près de la moitié de la population de la défenderesse.

[175] Ils établissent également qu'il existe un lien rationnel significatif entre les mesures de renaturalisation mises en oeuvre par le règlement, et la problématique qu'elles cherchent à contrer. À cet égard, rappelons qu'en vertu du principe de précaution, aucune certitude scientifique n'est requise quant à l'évaluation de l'opportunité d'avoir recours aux moyens énoncés dans les dispositions entreprises.

[176] Par ailleurs, on doit prendre en considération que les propriétaires riverains pourront, malgré l'adoption du règlement R.A.V.Q. 301, conserver leur propriété et vivre en bordure du lac. Ils continueront d'utiliser à leur gré une superficie appréciable de leur

⁶⁵ Dollard-des-Ormeaux (*Corporation municipale de*) c. *Amusements Pinocchio inc.*, [1994] J.Q. 248 (C.A.Q.), par. 20; *Ville de Montréal c. Salois* [1993] R.J.Q. 2747 (C.A.) – permission d'en appeler à la Cour suprême refusée le 27 janvier 1994; *Wendover-et-Simpson (Corporation municipale de) c. Fillion*, [1992] R.D.I. 263 (C.A.), p. 268; *Abitibi c. Ibitiba Itée*, [1993] J.Q. 603, p. 6 (C.A.Q.), p. 13.

⁶⁶ Hêtu, J., Duplessis, Y. et Vézina, M., *Droit municipal – principes généraux et contentieux*, 2^e édition, Brossard, Publication CCH Itée, par. 8.251

terrain et conserveront également un certain usage de la bande riveraine, quoique très limité.

[177] Le Tribunal n'est pas insensible aux importants compromis exigés des demandeurs. Néanmoins, compte tenu de l'importance de l'objectif visé pour l'intérêt public, et plus particulièrement pour les citoyens de la Ville de Québec, ces sacrifices sont pleinement justifiés en l'espèce. Les mesures mises en œuvre par le règlement R.A.V.Q. 301 constituent une réponse logique à une préoccupation sociale réelle et urgente, à savoir la préservation et l'amélioration d'une indispensable source collective d'eau potable.

[178] Compte tenu de ce qui précède, le soussigné est d'avis que les demandeurs ne se sont pas déchargés de leur fardeau de démontrer, par prépondérance de preuve, le caractère déraisonnable du règlement entrepris.

5.3 L'équité procédurale

[179] En 1999, la Cour suprême confirme, dans *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*⁶⁷, l'existence d'une obligation d'équité procédurale dans la prise de décisions administratives. Celle-ci a pour but de garantir que de telles résolutions soient prises "au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal, institutionnel et social"⁶⁸. Ainsi, les personnes visées par une décision se voient offrir la possibilité de présenter leur point de vue pour qu'il soit soumis à la considération du décideur.

[180] Ce principe fut réitéré quelques années plus tard par Mme la juge en chef McLachlin, dans *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*⁶⁹. La *Charte de la Ville de Vancouver* n'impose aucune obligation de tenir une audience publique avant d'adopter, par règlement, un plan d'aménagement officiel désignant un corridor, jusque-là réservé au trafic ferroviaire, comme voie publique réservée au transport. Considérant les répercussions potentielles du règlement sur la compagnie de Chemin de fer, la Cour évoque l'obligation d'équité qu'avait la Ville à l'égard de cette dernière.⁷⁰ Une municipalité locale adoptant une mesure susceptible d'affecter des droits particuliers est assujettie au devoir d'agir équitablement.

[181] Commentant l'affaire *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, le professeur Denis Lemieux expose ce qui suit:

"La Cour confirme que les règlements et autres actes à portée générale adoptés par une autorité administrative sont assujettis au devoir d'agir équitablement chaque fois que des personnes sont spécialement affectées par l'objet ou les

⁶⁷ [1999] 2 R.C.S. 817.

⁶⁸ *Baker c. Canada (Ministre de la citoyenneté et de l'immigration)* [1999] 2 R.C.S. 817, par. 22.

⁶⁹ [2006] 1 R.C.S. 227.

⁷⁰ *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, [2006] 1 R.C.S. 227, par. 40.

effets de telles mesures. Il sera donc important, dans une telle situation, de se demander si le processus décisionnel prévu par les lois et règlements applicables est suffisant pour informer à l'avance ces personnes des faits et facteurs pertinents pour la prise de décision et pour leur accorder une possibilité adéquate de transmettre leurs observations."⁷¹

[182] Évidemment, cette notion d'équité procédurale n'est pas immuable. Son contenu variera selon les circonstances particulières de l'espèce.⁷²

[183] Le Tribunal cite par ailleurs avec approbation les commentaires suivants de Me Jean-François Girard dans un article paru récemment et portant sur la protection des milieux naturels par une municipalité:

"C'est pourquoi nous estimons que l'adoption de nouvelles mesures de protection des milieux naturels par une municipalité devrait être précédée par une campagne d'information bien orchestrée par laquelle les citoyens de la municipalité seraient susceptibles d'être avisés des projets réglementaires en préparation...

Nous croyons, en effet, que la publicité entourant l'adoption de tels documents, qui est généralement précédée d'assemblées publiques pour consulter la population et favoriser les échanges entre différents intervenants auprès de la municipalité, est susceptible de satisfaire à cette nouvelle exigence d'équité procédurale. Rajoutons qu'il serait probablement approprié d'aviser par lettre, le cas échéant, les quelques propriétaires de milieux humides ou boisés susceptibles d'être plus particulièrement affectés par l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation."⁷³


[184] Précisons ici qu'en semblables matières, "c'est l'équité qui s'impose et non la perfection"⁷⁴

[185] Deux des demandeurs soulèvent un manque de transparence dans le processus d'élaboration et de mise en force du règlement R.A.V.Q. 301.

[186] Ils insistent particulièrement sur le fait que lors de la présentation publique tenue le 3 avril 2007, aucun détail ne leur a été communiqué relativement au contenu de ce qui deviendrait le règlement faisant l'objet de leur recours. Ils considèrent avoir été délibérément tenus à l'écart du processus de consultation préalable à l'adoption des dispositions entreprises.

⁷¹ Denis Lemieux, "Le caractère équitable et raisonnable des mesures restreignant l'utilisation d'un immeuble", CCH Municipal et Droit public, Mai 2006, p. 5 et 7.

⁷² *Baker c. Canada (Ministre de la citoyenneté et de l'immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 21.

 ⁷³ Jean-François Girard, *La protection des milieux naturels par les municipalités: effervescence d'un droit en développement, Développement récent en droit de l'environnement*, Service de la formation continue du Barreau du Québec (2007), Vol. 270, p. 81, p. 187.

⁷⁴ *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, [2006] 1 R.C.S. 227, par. 46.

[187] Monsieur Zicat affirme n'avoir entendu parler pour la première fois du règlement qu'au cours de l'année 2007.

[188] Bien qu'il ait participé à une ou deux séances d'information de l'Association des résidents du lac Saint-Charles, il déplore n'avoir reçu aucune convocation des autorités municipales avant l'adoption du règlement.

[189] Monsieur Drolet affirme également pour sa part qu'aucune consultation n'a été réalisée avant l'adoption du règlement. Il n'a reçu aucune convocation de la Ville avant l'entrée en vigueur de celui-ci, en juin 2008.

[190] Des divers témoignages entendus, le Tribunal retient les faits suivants.

[191] Lors de la séance d'information du 3 avril 2007, le comité technique dévoile aux résidents riverains du bassin versant du lac Saint-Charles les grandes lignes du plan d'intervention qu'il entend mettre en œuvre pour préserver le bassin versant. On explique aux citoyens ce qu'est une cyanobactérie et la problématique qu'elle engendre pour le lac. On leur précise également qu'un règlement serait éventuellement élaboré pour contrer cette situation, sans cependant en dévoiler les détails. Aucune mention n'est faite quant à une possible renaturation des propriétés privées.

[192] Aucune autre réunion générale d'information n'est tenue entre le 4 avril 2007 et l'adoption du règlement R.A.V.Q. 301, en date du 3 juin 2008.

[193] René Gélinas souligne qu'au cours de cet intervalle, certains contacts sont établis entre les membres du comité technique et les élus de l'arrondissement. On refuse toutefois à des représentants du comité des riverains le droit de participer aux réunions du comité, le mandat de celui-ci étant de limiter ses réflexions à des questions purement techniques.

[194] Monsieur Gélinas ajoute cependant qu'à la même époque, les élus municipaux demeuraient en tout temps informés des détails entourant la conception du règlement. Plusieurs rencontres ont notamment eu lieu entre certains membres du comité technique et le conseiller Raymond Dion.

[195] À la fin du mois de novembre 2007, une première version du règlement R.A.V.Q. 301 est complétée.

[196] Selon monsieur Gélinas, la Ville reçoit, à l'automne 2007 et au cours de l'hiver 2008, divers commentaires sur son projet de règlement. Ceux-ci proviennent notamment de l'Association pour la protection de l'environnement du lac (APEL) et de l'Association des résidents du lac Saint-Charles.

[197] Il convient ici de souligner que deux représentants de l'APEL siègent en tout temps sur le comité technique.

[198] Suite à une consultation tenue auprès de représentants de l'APEL, une deuxième version du règlement est ébauchée. Une seconde rencontre entre les représentants de la Ville et les citoyens suscite de nouvelles modifications au projet de règlement, parmi lesquelles il convient de mentionner les suivantes:

- 1.- Un élargissement à quatre mètres de la bande où la coupe de la végétation est permise au pourtour du bâtiment principal ou d'une construction permanente. Initialement, cette bande était d'une largeur de deux mètres.
- 2.- La prise en compte des murs de soutènement situés dans la bande riveraine dans le plan de renaturalisation, par l'obligation de les végétaliser par de la vigne sauvage.
- 3.- La prise en compte des cas particuliers où la situation des lieux ne permet pas la mise en place d'un aménagement conforme au schéma de plantation. Dans ces cas, le propriétaire pourra proposer un plan d'aménagement qui sera soumis à l'approbation du Service de l'environnement. Cette modification deviendra l'article 8 du règlement final.
- 4.- L'augmentation de la largeur de la fenêtre verte, qui passe ainsi de 5 à 10 mètres au maximum.
- 5.- L'insertion d'une emprise de quatre mètres (incluant le chemin d'accès) uniquement en herbacés à l'intérieur de la fenêtre verte.
- 6.- La modification du schéma de plantation selon les dispositions définies dans la deuxième version du règlement et un nouveau positionnement de la fenêtre verte perpendiculairement à la berge, de manière à favoriser l'aspect visuel sur le lac, contrairement à un positionnement dans un angle de 60 degrés dans la version précédente du règlement.

[199] Au printemps 2008, une rencontre se déroule entre les représentants de la Ville et ceux de l'Association des résidents du lac Saint-Charles. Les principales composantes du règlement sont alors exposées aux membres de l'Association, qui se déclarent en accord avec les objectifs poursuivis, mais non avec certaines modalités d'application, telles le retrait des structures temporaires, la vue et la largeur de la bande riveraine. Les porte-paroles de la défenderesse réitèrent alors leur intention de mettre en place une bande riveraine d'une largeur de 10 à 15 mètres selon les endroits, afin de maximiser les capacités de rétention de cette aire.

[200] Le 22 avril 2008, la Ville adopte son *Règlement de l'agglomération sur des travaux de mise en valeur du lac Saint-Charles et d'assainissement des eaux du lac et de la rivière Saint-Charles et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés* (R.A.V.Q. 339).

[201] Ce règlement prévoit l'accomplissement de travaux de mise en valeur du lac Saint-Charles, incluant la renaturalisation de la bande riveraine et l'embauche du

personnel d'appoint requis à cette fin, ainsi que l'assainissement des eaux de ce lac et de la rivière Saint-Charles en amont de la prise d'eau potable de la Ville.

[202] Ces travaux sont plus particulièrement décrits à l'article 2 de l'annexe I du règlement, et consistent en l'aménagement de la bande riveraine du lac et à la plantation de végétaux en vue d'assurer l'établissement et le maintien de strates herbacées, arbustives et arborescentes. Les coûts de ces travaux et de l'embauche du personnel d'appoint s'élèvent à 300 000,00 \$.

[203] Le règlement R.A.V.Q. 339 entre officiellement en vigueur le 16 mai 2008.

[204] Lors d'une séance spéciale du conseil d'agglomération de la Ville tenue le 3 juin 2008, certaines modifications au règlement R.A.V.Q. 301 sont proposées et entérinées. On investit notamment les employés chargés d'appliquer le futur règlement des pouvoirs nécessaires pour assurer sa mise en œuvre (art. 28.1). De plus, de nouvelles espèces arbustives sont ajoutées à l'annexe II, suite aux recommandations de l'Association des riverains du lac Saint-Charles.

[205] Postérieurement à l'entrée en vigueur du règlement le 6 juin, une soirée d'information est tenue le 17 du même mois, où les représentants du comité technique expliquent aux 150 citoyens présents le contenu du nouveau règlement. On invite alors les riverains à rencontrer les représentants de la municipalité pour discuter de leur dossier respectif.

[206] Il n'appartient pas au Tribunal de se demander s'il aurait, dans le cadre du processus d'élaboration d'un règlement particulier, privilégié la même approche ou stratégie de communication que celle utilisée dans les faits par une municipalité à l'égard de ses citoyens. Un tel choix demeure du ressort exclusif de l'autorité politique. Il ne fera par conséquent l'objet d'aucune révision judiciaire en autant qu'il procure aux personnes (ou groupes les représentant) affectées par la nature et l'effet des dispositions réglementaires concernées une information adéquate sur celle-ci, de même qu'une opportunité raisonnable de faire valoir leur point de vue. Ces décisions administratives doivent être prises de manière équitable; leur processus d'élaboration et d'adoption n'ont pas à atteindre un degré de perfection.

[207] On ne peut raisonnablement conclure des faits qui précèdent que le règlement R.A.V.Q. 301 a été élaboré puis adopté en catimini. Dès la séance d'information du 3 avril 2007, le comité technique annonçait aux résidents riverains qu'un règlement serait éventuellement élaboré pour pallier à la prolifération des cyanobactéries. Il est exact d'affirmer qu'aucune référence n'a alors été faite à la mise en place éventuelle des bandes riveraines. Il importe cependant de prendre en considération que ce n'est qu'à la fin du mois de novembre 2007 que la première version du règlement entrepris fut complétée.

[208] Malgré l'absence de séance d'information subséquente, les élus municipaux, dont le mandat consiste à représenter leurs commettants, ont été tenus informés par le comité des divers détails entourant l'élaboration du règlement.

[209] L'Association des résidents du lac Saint-Charles de même que l'APEL ont également eu l'opportunité de faire parvenir leurs commentaires sur le premier projet de règlement. Cet échange d'informations a d'ailleurs donné lieu à un second projet, comprenant des modifications substantielles.

[210] Les principales composantes du projet final ont été exposées par les représentants de la Ville aux membres de l'Association des résidents du lac Saint-Charles au printemps 2008. Ceux-ci ne pouvaient ignorer que l'adoption du règlement R.A.V.Q. 301 entraînerait la création des bandes riveraines, puisqu'au cours de cette rencontre, ils manifestèrent leur désapprobation quant à la largeur "des bandes éventuelles".

[211] Par ailleurs, l'adoption du règlement R.A.V.Q. 339 ne pouvait manquer d'alerter les demandeurs puisqu'il réfère expressément à l'accomplissement de travaux de mise en valeur du lac comprenant notamment la renaturalisation de la bande riveraine.

[212] Soulignons finalement que les dernières modifications, relatives à l'annexe II du règlement, apportées en date du 3 juin 2008 démontrent également l'échange d'informations et la collaboration qui existaient entre les représentants de la Ville et ceux des citoyens.

[213] On ne peut donc prétendre, comme le suggèrent les demandeurs, que l'ensemble des demandes des représentants municipaux du secteur ou des citoyens concernés ait été balayé du revers de la main par les autorités municipales.

[214] Il aurait probablement été préférable que la Ville fasse directement parvenir aux propriétaires riverains concernés toute l'information pertinente sur le processus de consultation entourant l'élaboration du règlement entrepris. Une telle omission n'autorise cependant pas le Tribunal à conclure que l'obligation d'équité procédurale n'a pas été respectée dans cette affaire.

[215] En somme, les demandeurs ne sont pas en mesure de prouver, selon la prépondérance de preuve, que le processus d'adoption du règlement R.A.V.Q. 301 a été entaché d'irrégularités graves compromettant les principes fondamentaux d'équité procédurale.

6. CONCLUSION

[216] Pour les motifs qui précèdent, le soussigné est d'avis que la défenderesse avait la compétence requise pour adopter le règlement R.A.V.Q. 301 et que ce faisant, elle a

exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière raisonnable. De plus, les processus d'élaboration et d'adoption du règlement contesté se sont révélés conformes aux règles d'équité procédurale.

[217] À la suggestion du procureur de la défenderesse, et pour éviter aux demandeurs de se trouver en situation d'illégalité dès la publication du présent jugement, le Tribunal modifiera l'article 7 du règlement R.A.V.Q. 301 de manière à permettre aux demandeurs et autres résidents concernés de procéder à la renaturalisation entière de la bande riveraine d'ici le 31 octobre 2010.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

[218] **REJETTE** la requête.

[219] **MODIFIE** l'article 7 du règlement R.A.V.Q. 301 pour qu'il se lise dorénavant ainsi:

7. Le propriétaire d'un terrain visé à l'article 2, doit procéder, à compter du 1^{er} mai 2008 et avant le **31 octobre 2010**, à la renaturalisation entière de la bande riveraine qui n'est pas à l'état naturel, en y laissant les espèces herbacées repousser, par la plantation d'un mélange d'espèces arbustives et d'espèces arboricoles et par le recouvrement des murs de soutènement, le cas échéant, par la vigne sauvage, le tout aménagé conformément au schéma de plantation de l'annexe IV de ce règlement.

[220] **LE TOUT** avec dépens.

FRANÇOIS HUOT, J.C.S.

Me Richard Laflamme (Casier 14)

STEIN MONAST

Procureurs des demandeurs et des intervenants

Me Marc DesRosiers (Casier 13)

GIASSON ET ASSOCIÉS

Procureurs de la défenderesse

Date d'audience : 28, 29, 30 septembre et 1^{er} octobre 2009

Nature: Civile