

L'adoption de règlements à caractère nautique : la prudence s'impose!

Par Me Caroline Deneault
Municipal conseil avocats inc.

Dans une décision récente de la Cour d'appel du Québec, le tribunal annule en partie un règlement municipal adopté par la municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard concernant l'accès, la protection des berges et la sécurité nautique sur les lacs St-Joseph et Ste-Marie situés sur le territoire de cette municipalité, pour les motifs que certains articles du règlement relève de la compétence fédérale sur la navigation.

Les faits de cette affaire peuvent se résumer comme suit :

Les deux demandeurs, une personne physique, Monsieur Feldman et une personne morale, Chalets St-Adolphe inc., sont propriétaires d'immeubles sur le territoire de la municipalité. La personne morale exploite une entreprise de location de chalets, tandis que Monsieur Feldman est l'unique actionnaire et administrateur de cette personne morale.

L'entreprise met, à la disposition des locataires de chalets, de petites embarcations non motorisées afin de naviguer sur les lacs, qui sont des attraits touristiques importants de la région.

Le 21 avril 2006, la municipalité a adopté le règlement municipal précité en vertu des articles 4 (4) et 19 de la Loi sur les compétences municipales, L.R.Q., c. C-47.1. et ce, seulement quelques mois après l'entrée en vigueur de celle-ci.

Ce règlement fait en sorte que les clients de l'entreprise Chalets St-Adolphe inc. ne peuvent plus utiliser leurs propres embarcations motorisées sur les lacs en question puisque ceux-ci n'ont plus accès aux débarcadères municipaux vu les restrictions imposées par le nouveau règlement qui limite l'usage de ceux-ci aux seuls résidents de la municipalité.

Vu la perte d'achalandage découlant des restrictions imposées par le règlement adopté par le conseil municipal, Monsieur Feldman et son entreprise présentent devant la Cour supérieure une requête pour jugement déclaratoire visant à faire annuler toute les dispositions restreignant l'usage des débarcadères par des tiers non résidents.

La Cour supérieure, dans son jugement sur la requête pour jugement déclaratoire, conclut que les dispositions réglementaires en litige portent

essentiellement sur la qualité de l'eau des lacs situés sur le territoire de la municipalité. Le juge reconnaît que l'objectif véritable du règlement est de contrôler l'accès aux lacs afin d'éviter que des embarcations puissent y introduire des matières polluantes à l'insu de tous. Invoquant l'intérêt public, le conseil de la municipalité a donc décidé d'éviter une utilisation abusive des deux lacs en question par l'adoption du règlement. Le juge conclut que le règlement contesté est étroitement lié à la protection de l'environnement et ne touche qu'accessoirement le domaine de la navigation. Le tribunal exprime l'avis que le règlement municipal ne cause aucun effet préjudiciable et qu'il ne constitue aucune entrave à la compétence fédérale de la navigation. Le tribunal vient aussi à la conclusion que le règlement est discriminatoire, mais qu'en l'espèce, cette discrimination est autorisée en vertu de la Loi sur les compétences municipales. Jugeant fort habile l'intervention réglementaire de la municipalité et l'utilisation judicieuse des dispositions de la Loi sur les compétences municipale, la Cour supérieure juge valide le règlement municipal.

Insatisfait de la décision rendue par la Cour supérieure, les demandeurs ont porté en appel la décision devant la Cour d'appel du Québec. Le jugement a été rendu le 17 août 2011 par cette cour.

Le tribunal remet partiellement en question la décision du juge de la Cour supérieure en déclarant invalide certains articles du règlement municipal. Cependant, les juges de la Cour d'appel sont en désaccord quant à la limitation de l'usage des débarcadères municipaux aux résidents de la municipalité.

Invoquant des arguments de constitutionnalité, la Cour vient à la conclusion que les dispositions réglementaires interdisant l'accès au lac St-Joseph et Ste-Marie aux non-résidents avec leurs embarcations à moteur constituent une réglementation sur la navigation qui est de compétence exclusive du Parlement fédéral. Soulignant que la preuve soumise par la municipalité ne faisait pas état de données laissant croire à une atteinte à la qualité de l'eau ou à l'environnement, la Cour juge que la prohibition aux non-résidents n'est pas raisonnable dans les circonstances.

La pollution de l'eau des lacs par les citoyens de la municipalité n'est pas plus acceptable que celle produite par des non-résidents. On ne peut donc conclure que l'activité nautique des non-résidents est plus dommageable pour l'environnement que celle des citoyens. D'autre part, l'augmentation du taux de fréquentation des deux lacs peut tout aussi bien découler d'un accroissement du nombre de résidents exerçant des activités nautiques.

La Cour conclut donc que l'interdiction d'utilisation des débarcadères n'a pas de lien rationnel et fonctionnel avec la préservation de la qualité de l'eau et des berges des lacs situés sur la municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard.

La Cour annule donc plusieurs articles du règlement en litige, jugeant que ces dispositions ont un lien entre elles sur la base du fait que l'interdiction faite aux non-résidants avec leur propre embarcation motorisée sur les deux lacs concernés, sont invalides puisqu'ils portent atteinte à la compétence fédérale en matière de navigation prévue au paragraphe 91 (10) de la Loi constitutionnelle de 1867.

Dans cette affaire, un des juges siégeant sur le banc de la Cour d'appel ne partage cependant pas l'opinion majoritaire de cette Cour dans ce dossier. En effet, le juge Léger conclut que le règlement municipal se fonde sur une loi provinciale qui est valide constitutionnellement et qui ne viole d'aucune manière le partage des compétences législatives entre le palier fédéral et le palier provincial. Le juge vient aussi à la conclusion que bien que certaines dispositions du règlement puissent paraître discriminatoires à certains égards, cette discrimination est permise par la Loi sur les compétences municipales.

Cette situation fait en sorte qu'un appel à la Cour Suprême du Canada est probable dans cette affaire et nous verrons à vous tenir informés de tout développement à survenir relativement à ce dossier qui présente un intérêt certain dans la détermination de l'exercice des compétences règlementaires municipales.

Dans notre optique, nous sommes d'avis que le jugement rendu par la Cour d'appel du Québec est tout à fait raisonnable dans les circonstances. La protection de l'environnement doit, selon nous, être assurée par l'adoption de mesures universelles applicables à l'ensemble des citoyens du Québec. Bien que la protection de l'environnement doit être une préoccupation constante afin d'assurer notre avenir et qu'il s'agit d'un sujet brûlant d'actualité, l'équité entre les citoyens doit prévaloir et les mesures réelles de protection de l'environnement doivent être suivies par tous les usagers de nos lacs et rivières. Agir autrement, reviendrait à privatiser nos cours d'eau en limitant leur accès sur la base de l'appartenance municipale. Nous croyons que cette situation n'est certainement pas souhaitée par l'ensemble des citoyens du Québec et les administrateurs municipaux doivent en être conscients.