

Le partage des pouvoirs législatifs provinciaux et municipaux

Le cas de Ristigouche Sud-Est



PAR NICOLAS TROTTIER
B. Sc., avocat, Daigneault Avocats inc.
Nicolas.trotter@daigneaultinc.com

La protection de l'environnement est aujourd'hui une valeur ancrée dans nos mœurs sociales. Cette tendance est reflétée, voire consolidée par de nombreuses décisions contemporaines des tribunaux. Au Québec, les paliers de gouvernement provincial et municipal peuvent tous deux légiférer en matière d'environnement. Or, une récente décision dans le cadre d'un projet visant l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures maintient un doute quant au partage des pouvoirs entre ces deux instances.

Évolution du partage des pouvoirs

Au provincial, la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et les règlements qui en découlent occupent depuis plusieurs décennies l'avant-scène en matière d'environnement. Ce n'est que plus récemment que le municipal a acquis, de façon graduelle, un pouvoir de réglementation dans ce domaine. Il ne faut pas oublier que les municipalités obtiennent leurs pouvoirs réglementaires par l'entremise de lois adoptées par le provincial. Pensons à la Loi sur les compétences municipales, qui permet explicitement aux municipalités d'adopter des règlements en matière d'environnement. On ne doit toutefois pas oublier que le municipal réglemente de façon indirecte en environnement par leur pouvoir de zonage et la réglementation d'urbanisme, notamment quant aux normes de distance et autres.

Cette transition vers une délégation accrue de certains pouvoirs aux municipalités concorde avec la meilleure connaissance qu'ont celles-ci du contexte local et des besoins spécifiques à leur territoire, dans le but d'en arriver à un partage des pouvoirs qui prend à la fois l'intérêt public général et les besoins locaux. En effet, il est possible que le contexte local exige une réglementation adaptée aux besoins et aux intérêts des citoyens. Le provincial reconnaît d'ailleurs, dans la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques adoptée en 2017, le rôle fondamental joué par les municipalités



régionales de comté (MRC) dans l'aménagement du territoire et dans l'identification des milieux associés à la ressource en eau à l'échelle de leur territoire. Ce n'est que récemment que les municipalités locales et les MRC se sont vues octroyées d'importantes responsabilités en matière de protection des milieux humides et hydriques. De plus, cette transition vers une délégation accrue des pouvoirs s'arrime bien avec l'esprit du projet de Loi 122 – Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs – visant à donner plus de pouvoir au municipal. Mais jusqu'où ira le pouvoir

« Cette transition vers une délégation accrue de certains pouvoirs aux municipalités concorde avec la meilleure connaissance qu'ont celles-ci du contexte local et des besoins spécifiques à leur territoire, dans le but d'en arriver à un partage des pouvoirs qui prend à la fois l'intérêt public général et les besoins locaux. »

« Mais jusqu'où ira le pouvoir de légiférer pour les municipalités en matière d'environnement? Lequel entre le municipal et le provincial aura préséance en cas de chevauchement ou de contradiction? »

de légiférer pour les municipalités en matière d'environnement? Lequel entre le municipal et le provincial aura préséance en cas de chevauchement ou de contradiction?

Un nouvel enjeu, de nouvelles règles

Prenons l'exemple de l'industrie de l'exploitation gazière et pétrolière au Québec, et plus spécifiquement le cas de la municipalité de Ristigouche Sud-Est (ci-après « Ristigouche »). L'engouement de la dernière décennie pour la fracturation et le gaz naturel a fait craindre le pire pour certaines municipalités locales, ne sachant pas quelles peuvent être les répercussions environnementales, notamment les municipalités où l'eau potable de citoyens provient de puits artésiens. Certaines municipalités du Québec ont donc adopté en masse des règlements interdisant d'introduire dans le sol toute substance susceptible d'altérer la qualité de l'eau, ou tout forage dans un rayon de deux kilomètres autour de tout puits artésien ou de surface dont l'eau est destinée à la consommation humaine.

En réponse à ces préoccupations, le provincial adopte pour sa part le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection en 2014, lequel vient remplacer le Règlement sur le captage des eaux souterraines. On y retrouve de nouvelles normes pour les activités d'exploration et d'exploitation pétrolières et gazières, dont notamment l'obligation de maintenir une distance minimum de 500 mètres entre une plateforme d'exploration et un puits d'eau potable destinée à la consommation humaine. Ce règlement précise toutefois que cette distance peut être augmentée si une étude hydrogéologique rend nécessaire une plus grande distance.

Le cas de Ristigouche

L'entreprise Gastem inc. (ci-après « Gastem »), œuvrant dans l'exploration pétrolière, met en place en 2011 une plateforme de forage pour l'exploration sur le territoire de Ristigouche. En réponse aux préoccupations des citoyens, et désirant protéger les ressources en eau potable, Ristigouche adopte en 2013 un règlement qui interdit les forages à moins de deux kilomètres d'un puits artésien, ayant pour effet de rendre illégale l'utilisation de la plateforme de Gastem. Cette dernière intente donc une poursuite contre Ristigouche pour être dédommée puisque sa plateforme est maintenant inutilisable. Dans une récente décision de 2018, la Cour supérieure rejette la poursuite en dommages contre Ristigouche, mais n'invalide pas le règlement de la municipalité.

Cette décision peut porter à croire qu'une municipalité peut donc adopter des règlements plus sévères que ceux du gouvernement

provincial (deux kilomètres plutôt que 500 mètres ou plus), puisque la loi lui permet de réglementer dans le domaine de l'environnement. Or, des explications s'imposent. Il s'avère que Gastem n'a pas attaqué la validité du règlement devant la Cour. Ainsi, le juge ne se prononce pas sur la validité du règlement relativement au partage des compétences en matière d'environnement. C'est la prérogative du règlement provincial au sens de l'article 118.3.3 qui aurait trouvé application si la validité avait été attaquée. Cet article prévoit que la LQE et les règlements pris en vertu de la LQE prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet (sauf si le règlement municipal est approuvé par le ministre).

Le débat n'ayant pas été engagé dans ce cas-ci, il serait intéressant de voir quelle serait l'issue si un règlement comme celui de Ristigouche était attaqué devant les tribunaux considérant l'importance de la ressource en eau. En effet, si une étude hydrogéologique ne requiert pas une distance de plus de 500 mètres, et si le ministre n'a pas approuvé le règlement de la municipalité, la prérogative du règlement provincial pourrait toujours trouver application.

Un partage qui respecte la loi

Ainsi, le provincial et le municipal peuvent tous deux adopter des normes en matière d'environnement, voire sur le même objet, mais les normes du provincial peuvent avoir préséance suivant les prescriptions de l'article 118.3.3 LQE. La décision de la Cour supérieure dans le cas de Ristigouche ne constitue donc pas un gage de la validité d'un règlement municipal plus contraignant qu'un règlement adopté en vertu de la LQE. Le partage des pouvoirs en matière d'environnement est donc appelé à évoluer suivant la récente transition vers une délégation accrue des pouvoirs aux municipalités, mais le tout devant rester à l'intérieur des balises établies par la LQE. ●

« La décision de la Cour supérieure dans le cas de Ristigouche ne constitue donc pas un gage de la validité d'un règlement municipal plus contraignant qu'un règlement adopté en vertu de la LQE. »