

Chalets St-Adolphe inc. c. St-Aldophe d'Howard (Municipalité de)

2009 QCCS 182

## COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE TERREBONNE

N° : 700-17-003493-060

DATE : 22 JANVIER 2009

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE JEAN-YVES LALONDE, J.C.S.**

---

**CHALETS ST-ADOLPHE INC.**

et

**ALLAN EDWARD FELDMAN**

Demandeurs

c.

**MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADOLPHE-D'HOWARD**

Défenderesse

et

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

Mis en cause

---

### JUGEMENT

---

[1] Le règlement 535-2 adopté par la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard (ci-après « Saint-Adolphe » ou la « Municipalité ») qui régit les accès, la protection des berges et la sécurité nautique sur les lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie est-il constitutionnellement inapplicable parce que le Parlement du Canada (ci-après le « Parlement ») détient une autorité exclusive de légiférer en matière de « navigation,

bâtiments ou navires » aux termes du paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>1</sup>?

[2] La solution à cette interrogation d'ordre juridique découle directement de la réponse pragmatique à la sous-question suivante : les moyens choisis par la Municipalité ont-ils trait ou non à la navigation?

[3] Alternativement, le règlement municipal (535-2) serait-il discriminatoire?

[4] Pour résoudre les deux premières questions, le Tribunal est d'avis qu'il devra s'en remettre aux principes constitutionnels retenus dans les arrêts *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*<sup>2</sup> et *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada inc.*<sup>3</sup>, dont les motifs furent rendus simultanément par la Cour suprême du Canada le 31 mai 2007.

## LE CONTEXTE

[5] Le litige est introduit au moyen d'une requête pour jugement déclaratoire par laquelle Chalets Saint-Adolphe inc. (ci-après « Chalets ») et Allan Edward Feldman (ci-après « Feldman »<sup>4</sup> ou collectivement les « requérants ») recherchent une déclaration judiciaire de nullité du règlement municipal 535-2 qui a lui-même abrogé le règlement 535-1. La requête vise aussi les règlements antérieurs au même effet (535 et 523). L'attaque consiste à plaider que les règlements en cause régissent et limitent illégalement l'accès et la navigation sur les lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie, y compris les rivières mitoyennes entre eux et le lac Théodore. Les lacs et rivières régis sont situés sur le territoire municipal de Saint-Adolphe. Les requérants soutiennent que les règlements sont nuls et *ultra vires* des pouvoirs de Saint-Adolphe parce qu'ils ont pour objet de légiférer sur la navigation et le droit public à la navigation, domaines relevant de la compétence exclusive du Parlement en vertu de l'article 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>5</sup>.

[6] Les requérants sont propriétaires de plusieurs lots dans les rangs 5 et 6 du cadastre officiel du Canton de Howard, sur le territoire municipal de Saint-Adolphe. Feldman est lui-même propriétaire du lot 456 du 6<sup>e</sup> rang, lot riverain au Lac Saint-Joseph. Il est aussi résidant et contribuable de la Municipalité. Sa résidence principale (lot 464) est sise sur le chemin du village.

---

<sup>1</sup> 30 & 31 Victoria, c. 3 (R.-U.).

<sup>2</sup> [2007] 2 R.C.S. 3.

<sup>3</sup> [2007] 2 R.C.S. 86.

<sup>4</sup> L'utilisation des noms de famille dans le jugement a pour but d'alléger le texte et l'on voudra bien n'y voir aucune discourtoisie à l'égard des personnes concernées.

<sup>5</sup> Précitée, note 1.

[7] Feldman est l'unique actionnaire et administrateur de Chalets dont l'activité première consiste à louer plusieurs chalets (7) à des fins touristiques et de villégiature<sup>6</sup>. Selon Feldman, la navigation de plaisance sur le lac Saint-Joseph constitue l'un des attraits importants pour ses locataires.

[8] Le lot 456 (propriété de Feldman) riverain au lac Saint-Joseph, comporte des abris à bateaux et un quai. En raison d'un espace restreint, l'accès au lac est limité à de petites embarcations. Les plus grosses doivent emprunter les débarcadères municipaux. Le lot 452 sert à l'usage des locataires de chalets qui utilisent des embarcations sans moteur. Chalets possède et loue de telles embarcations à partir du lot 452 aux abords duquel on trouve aussi une plage.

[9] Les locataires, qui pour la majorité ne sont pas des résidents de Saint-Adolphe, séjournent généralement pour des périodes d'une à deux semaines dans les chalets loués. Certains d'entre eux y sont pour une période de plus de 30 jours, d'autres n'y sont que pour trois ou quatre nuits. Parmi eux, plusieurs veulent utiliser leur propre bateau à moteur sur les lacs en cause. Cette clientèle s'avère la principale source de revenus des requérants.

[10] Le quai attenant au lot 456 est destiné à l'usage des locataires possédant des embarcations motorisées qui souhaitent avoir accès au lac Saint-Joseph.

[11] Chalets possède ses propres installations de lavage de bateau. Selon Feldman, aucun bateau n'est mis à l'eau sans être lavé avec l'équipement et les produits nécessaires à les nettoyer.

[12] Il est possible de louer des embarcations à moteur au quai municipal. Selon Feldman, les coûts de location exigés par la Municipalité sont très élevés et de toute façon, ses clients locataires comptent utiliser leur embarcation à moteur personnelle.

[13] Mais voilà que depuis le 11 juin 2003, à la suite d'un avis de motion du 2 mai 2003, est entré en vigueur un règlement municipal (523) concernant la protection des berges et du milieu aquatique sur les lacs Saint-Joseph, Sainte-Marie, du Cœur et Saint-Denis.

[14] Le règlement 523 fut abrogé par le règlement 535 entré en vigueur le 11 décembre 2003, lui-même abrogé par le règlement 535-1 entré en vigueur le 5 mai 2005, à son tour abrogé par le règlement 535-2 entré en vigueur le 25 avril 2006, amendé par le règlement 535-3 en vigueur depuis le 30 avril 2008<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Pièce P-7. Cette pièce est annexée au présent jugement comme Annexe « A » pour en faciliter la compréhension.

<sup>7</sup> Pièces P-6A) à P-6D) et P-11. Le règlement 535-2 est repris au long à l'Annexe « B ».

[15] Il est utile de préciser que le règlement 535-2 en cause fut adopté le 25 avril 2006 soit après l'entrée en vigueur (1<sup>er</sup> janvier 2006) de la *Loi sur les compétences municipales*<sup>8</sup> (L.c.m.).

[16] Pour l'année 2006, les requérants entrevoyaient permettre aux locataires de chalets, non-résidants, d'accéder au lac Saint-Joseph et d'y naviguer en utilisant le lot 456 pour y mettre à l'eau leurs propres embarcations motorisées.

[17] Or, l'article 7 du règlement 535-2 interdit précisément à quiconque de permettre d'utiliser un terrain privé afin qu'une personne autre que le propriétaire riverain ait accès au lac Saint-Joseph avec une embarcation motorisée<sup>9</sup>.

[18] En outre, le règlement 535-2 limite l'accès au lac Saint-Joseph aux embarcations motorisées appartenant aux résidants seulement, en forçant ceux-ci à utiliser l'un des débarcadères municipaux s'ils ne sont pas propriétaires riverains.

[19] Aux fins de l'application du règlement 535-2, un résidant se définit comme suit :

« [...] »

**Art. 2** Toute personne contribuable sur le territoire de la municipalité à titre de propriétaire (bâtisse ou terrain) ou détenteur d'un bail de location d'une habitation d'une durée minimale de plus de trente (30) jours ou occupant une place d'affaires sur le territoire de la municipalité. Sont expressément exclus les conjoints et/ou les enfants non domiciliés dans la municipalité. Aux fins d'application des présentes, seuls les baux s'appliquant à des immeubles résidentiels ou commerciaux au sens du rôle d'évaluation seront acceptés.

[...] »

(Notre emphase)

[20] Pour sa part, l'article 8 du règlement 535-2 oblige la détention d'un permis pour avoir accès au lac Saint-Joseph. Il faut être résidant au sens de l'article 2 précité pour se voir délivrer un tel permis.

[21] L'article 11 du règlement 535-2 oblige toute embarcation motorisée ou non à faire l'objet d'un nettoyage de sa coque et de tous ses compartiments avant sa mise à l'eau. La Municipalité s'est dotée d'équipements de nettoyage distinctifs. Une vignette est apposée sur chaque embarcation après le nettoyage requis. La Municipalité souhaite ainsi protéger les lacs de son territoire contre la contamination par des espèces polluantes étrangères.

---

<sup>8</sup> L.R.Q., c. C-47.1.

<sup>9</sup> Cela vaut pour tous les lacs assujettis au règlement 535-2.

[22] La preuve établit sans contredit que les lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie ne sont pas contaminés, que l'eau y est claire et potable.

[23] C'est au nom de la préservation de la qualité de l'eau et de l'habitat aquatique que le 21 avril 2006, le conseil municipal adoptait le règlement 535-2, s'autorisant de la *L.c.m.*<sup>10</sup>.

[24] Pour atteindre l'objectif de protection de l'environnement de son territoire, la Municipalité énonce qu'elle peut régir l'accès aux lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie, forcer le nettoyage des embarcations motorisées ou non, limiter le va-et-vient des embarcations à moteur d'un lac à l'autre et restreindre le surnombre des utilisateurs.

[25] Cet objectif serait doublé de celui de prévenir l'impact négatif qu'aurait la pollution des lacs du territoire sur le tourisme et la valeur foncière des propriétés riveraines des lacs qui seraient affectés.

[26] Pour leur part, les requérants soutiennent un intérêt économique purement privé. Ils visent à maintenir un attrait dit essentiel à la rentabilité de leur commerce, soit celui que constitue l'accès au lac avec une embarcation motorisée pour les locataires (non-résidents) des chalets loués, peu importe la période de location.

[27] D'après eux, le règlement 535-2 vise à les empêcher de permettre aux locataires des chalets de naviguer sur le lac Saint-Joseph au moyen d'une embarcation motorisée. Il s'agit là pour eux d'un objectif véritable inconstitutionnel, d'où leur demande à la Cour de déclarer nul le règlement attaqué.

[28] Dans leur réquisitoire, les requérants s'appuient essentiellement sur trois décisions des tribunaux du Québec dont notamment celles rendues dans les affaires de *St-Denis de Brompton c. Gérald Filteau*<sup>11</sup>, *Procureur général du Québec c. Larochelle*<sup>12</sup> et *McLeod c. Saint-Sauveur (Ville de)*<sup>13</sup>.

[29] Chacune de ces décisions a déclaré nul et *ultra vires* des pouvoirs de la Province de Québec un règlement municipal dont les dispositions entravaient la compétence exclusive du Parlement en matière de navigation.

[30] À ce titre, la Municipalité croit se distinguer de ces affaires en plaidant que la mise en œuvre du règlement 535-2 est achevée avant la mise à l'eau des embarcations. Selon elle, les dispositions applicables n'ont aucune incidence sur les normes de circulation ou de sécurité sur les cours d'eau et lacs visés.

---

<sup>10</sup> Précitée, note 8.

<sup>11</sup> [1986] R.J.Q. 2400 (C.A.).

<sup>12</sup> J.E. 2004-295 (C.A.).

<sup>13</sup> J.E. 2005-1076 (C.S.).

➤ **LA GRILLE D'ANALYSE APPLICABLE POUR RÉSOUDRE UN PROBLÈME DE VALIDITÉ CONSTITUTIONNELLE**

[31] C'est dans le résumé de l'opinion des juges majoritaires dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* précité<sup>14</sup> que les arrêstistes de la Cour suprême identifient clairement la méthode d'analyse à suivre<sup>15</sup>.

[32] Le Tribunal tire du résumé de l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* l'enseignement nécessaire à la solution du litige. Voici les passages les plus éclairants :

« [...] »

La résolution d'une affaire mettant en cause la validité constitutionnelle d'une législation eu égard au partage des compétences doit commencer par une analyse du caractère véritable de la législation contestée. Cette analyse consiste dans une recherche sur la nature véritable de la loi en question afin d'identifier la matière sur laquelle elle porte essentiellement. Si le caractère véritable de la législation contestée peut se rattacher à une matière relevant de la compétence de la législature qui l'a adoptée, les tribunaux la déclareront *intra vires*. Cependant, s'il est plus juste d'affirmer qu'elle porte sur une matière qui échappe à la compétence de cette législature, la constatation de cette atteinte au partage des pouvoirs entraînera l'invalidation de la loi. Cette analyse a pour corollaire qu'une législation dont le caractère véritable relève de la compétence du législateur qui l'a adoptée pourra, au moins dans une certaine mesure, toucher des matières qui ne sont pas de sa compétence sans nécessairement toucher sa validité constitutionnelle. À ce stade de l'analyse, l'objectif dominant de la législation demeure déterminant. De simples effets accessoires ne rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires*. La doctrine du caractère véritable repose sur la reconnaissance de l'impossibilité pratique qu'une législature exerce efficacement sa compétence sur un sujet sans que son intervention ne touche incidemment à des matières relevant de la compétence de l'autre ordre de gouvernement. Par ailleurs, certaines matières sont, par leur nature même, impossibles à classer dans un seul titre de compétence : elles peuvent avoir à la fois une facette provinciale et une autre fédérale. La théorie du double aspect, qui trouve son application à l'occasion de l'analyse du caractère véritable de la législation, assure le respect des politiques mises en œuvre par les législateurs élus des deux ordres de gouvernement. La théorie du double aspect reconnaît que le Parlement et les législatures provinciales peuvent adopter des lois valables sur un même sujet, à partir des perspectives selon lesquelles on les considère, c'est-à-dire selon les aspects variés de la matière discutée. Dans certaines circonstances toutefois, les compétences d'un ordre

<sup>14</sup> Précité, note 2.

<sup>15</sup> Une lecture exhaustive de l'arrêt confirme l'exactitude du résumé. La référence au résumé des arrêstistes vise à simplifier la réponse aux questions en litige, à écarter de longues citations et à circonscrire les principes de droit applicables.

de gouvernement doivent être protégées contre les empiètements, même accessoires, de l'autre ordre de gouvernement. À cette fin, les tribunaux ont développé les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale. [25-32]

La doctrine de l'exclusivité des compétences reconnaît que notre Constitution repose sur les pouvoirs exclusifs, et non parallèles, répartis entre les deux ordres de gouvernement, encore que notre réalité constitutionnelle suscite inévitablement une interaction de ces pouvoirs. Cette doctrine n'a qu'une application restreinte dans des limites qui lui sont propres. Une application extensive de la doctrine serait contraire au fédéralisme souple que visent à promouvoir les doctrines constitutionnelles du caractère véritable, du double aspect et de la prépondérance fédérale. Ces doctrines se sont révélées les plus conformes aux conceptions modernes du fédéralisme canadien, qui reconnaissent les inévitables chevauchements de compétences. L'exclusivité des compétences devrait, en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence. Concrètement, cela signifie qu'elle ne sera principalement destinée qu'aux chefs de compétence qui concernent les choses, personnes ou entreprises fédérales, ou encore qu'aux cas où son application a déjà été jugée absolument nécessaire pour permettre au Parlement ou à une législature provinciale de réaliser l'objectif pour lequel la compétence législative exclusive a été attribuée, selon ce qui ressort du partage constitutionnel des compétences dans son ensemble, ou qu'à ce qui est absolument nécessaire pour permettre à une entreprise d'accomplir son mandat dans ce qui constitue justement sa spécificité fédérale (ou provinciale). Si en théorie l'examen de l'exclusivité des compétences peut être entrepris une fois achevée l'analyse du caractère véritable, en pratique, l'absence de décisions antérieures préconisant son application à l'objet du litige justifiera en général le tribunal de passer directement à l'examen de la prépondérance fédérale. [32-33] [42] [77-78]

Même dans les cas où la doctrine de l'exclusivité des compétences peut être utilisée, il faut examiner la mesure de l'empiètement sur le contenu essentiel de la compétence de l'autre ordre de gouvernement. Pour faire intervenir l'application de l'exclusivité, il ne suffit pas que la législation provinciale touche simplement la spécificité fédérale d'un sujet ou d'un objet fédéral. La différence entre la notion de « toucher » et celle d'« entraver » réside dans le fait que la première ne suppose pas de conséquences fâcheuses, contrairement à la seconde. En l'absence d'une entrave, la doctrine de l'exclusivité des compétences ne s'applique pas. C'est lorsque l'effet préjudiciable d'une loi adoptée par un ordre de gouvernement s'intensifie en passant de toucher à entraver que le contenu essentiel de la compétence de l'autre ordre de gouvernement, ou l'élément vital ou essentiel d'une entreprise établie par lui, est menacé, et pas avant. [48-49]

Selon la doctrine de la prépondérance fédérale, lorsque les effets d'une législation provinciale sont incompatibles avec une législation fédérale, la législation fédérale doit prévaloir et la législation provinciale être déclarée

inopérante dans la mesure de l'incompatibilité. La doctrine s'applique non seulement dans les cas où la législature provinciale a légiféré en vertu de son pouvoir accessoire d'empiéter dans un domaine de compétence fédérale, mais aussi dans les situations où la législature provinciale agit dans le cadre de ses compétences principales, et le Parlement fédéral en vertu de ses pouvoirs accessoires. Pour déclencher l'application de cette doctrine, il revient à la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance fédérale de démontrer une incompatibilité réelle entre les législations provinciale et fédérale, en établissant, soit qu'il est impossible de se conformer aux deux législations, soit que l'application de la loi provinciale empêcherait la réalisation du but de la législation fédérale. [69-70] [75]

[...] »

(Notre emphase)

➤ **APPLICATION DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS AUX FAITS DE L'INSTANCE**

**A) Le caractère véritable du règlement 535-2**

[33] Le Tribunal est d'avis que le règlement en litige porte essentiellement sur la protection des berges et la qualité de l'eau des lacs et rivières assujettis aux normes réglementaires décidées par le conseil municipal.

[34] Qui veut la fin prend les moyens. Examinons les moyens choisis par la Municipalité.

[35] L'accès aux lacs par les débarcadères municipaux (art. 3, 4, 5 et 6 du règlement) favorise sûrement la protection des rives et du littoral des plans d'eau. L'objectif véritable est donc de contrôler l'accès aux lacs et rivières assujettis afin d'éviter que des embarcations indésirables y introduisent des matières polluantes étrangères, à l'insu de tous<sup>16</sup>. En contrôlant le nombre d'accès, la Municipalité réduit donc les risques de contamination qui pourraient autrement se multiplier par un va-et-vient incontrôlé des embarcations motorisées d'un lac contaminé à un lac sain.

[36] Pour restreindre les risques d'introduction et de prolifération des contaminants, le conseil municipal a décidé qu'il était dans l'intérêt public d'éviter le surnombre des utilisateurs des lacs et rivières protégés par le règlement (art. 7 et 8). Pour répondre aux demandes particulières, le règlement prévoit certaines exceptions pour des tournois de pêche et autres activités nautiques spéciales (art. 9). L'objectif demeure le même,

---

<sup>16</sup> Le règlement 535-2 comporte aussi la caractéristique de prévention d'un impact négatif qu'aurait la pollution des lacs du territoire sur le bien-être de sa population, la valeur foncière des propriétés riveraines des lacs et le tourisme. Il ne semble pas contesté que le fondement juridique de cet objectif n'entrave pas la compétence fédérale exclusive en matière de navigation, mais qu'il relève sans conteste de la compétence provinciale sur le domaine public, les affaires municipales et les matières purement locales au sens de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

éviter l'utilisation intensive des lacs et rivières et ainsi minimiser les risques de contamination.

[37] Nul doute que la décision de forcer l'utilisation des débarcadères municipaux favorise la protection des berges.

[38] Finalement, le règlement 535-2 exige comme mesure préparatoire à la mise à l'eau, le nettoyage des coques et autres compartiments autant pour les embarcations motorisées que celles qui ne le sont pas (art. 11). Aucune expertise n'est nécessaire pour comprendre que l'objectif véritable de cette mesure ou de ce moyen préconisé par le règlement vise spécifiquement à protéger les lacs et rivières assujettis contre la contamination par des espèces étrangères contaminantes, peu importe lesquelles. La méthode de lavage mise en preuve démontre le souci réel de la Municipalité de protéger ses plans d'eau et de préserver la qualité de son eau et du milieu aquatique.

[39] Feldman est d'ailleurs en accord avec le lavage obligatoire, il y procède lui-même lorsqu'il utilise son propre quai sur le lot 456. Le Tribunal tient à souligner le sens civique de Feldman qui reconnaît le but méritoire de l'article 11 du règlement 535-2. C'est grâce à ce genre de comportement que le risque de contamination des lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie ne s'est pas matérialisé.

[40] Bref, le Tribunal est d'avis que l'objectif réel du règlement 535-2, son caractère véritable, est lié étroitement à la protection de l'environnement. Il s'agit là d'un caractère dominant qui va bien au-delà d'un simple contrôle de la navigation.

[41] Toutefois, force est de constater que malgré son objectif véritable dominant (l'environnement), les moyens choisis par le règlement 535-2 touchent accessoirement au domaine de la navigation. Ne serait-ce qu'en limitant dans une certaine mesure le droit à la navigation sur des plans d'eau publics.

[42] Mais comme le souligne la Cour suprême dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*<sup>17</sup>, de simples effets accessoires ne rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires*. Ici, ce n'est qu'incidemment que le règlement 535-2 touche à une matière de compétence fédérale (la navigation). Le passage suivant de l'arrêt sert d'assise à cette conclusion:

« [...]

29 La doctrine du "caractère véritable" repose sur la reconnaissance de l'impossibilité pratique qu'une législature exerce efficacement sa compétence sur un sujet sans que son intervention ne touche incidemment à des matières relevant de la compétence de l'autre ordre de gouvernement. Comme le soulignent les auteurs Brun et Tremblay, il serait

---

<sup>17</sup> Précité, note 2.

par exemple impossible pour le Parlement fédéral de légiférer efficacement sur les droits d'auteur sans incidence sur la propriété et les droits civils ou pour les législatures provinciales de légiférer efficacement sur le droit civil sans toucher incidemment le statut des étrangers (H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (4<sup>e</sup> éd. 2002), p. 451).

[...] »

(Notre emphase)

## **B) Les facteurs de rattachement du règlement en cause à la compétence provinciale**

[43] La protection de l'environnement n'est pas une matière de compétence législative exclusive en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>18</sup>. À ce sujet, la juge Thibault (C.A.), à l'occasion d'une décision interlocutoire dans la présente instance, s'appuyant sur un arrêt de la Cour suprême, souscrit au principe suivant:

« [...]

[...] Dans *Friends of the Oldman River c. Canada*, la Cour suprême a opté pour une approche permettant l'intervention concurrente des deux ordres de gouvernement en matière de protection de l'environnement:

Je suis d'accord que la Loi constitutionnelle de 1867 n'a pas conféré le domaine de l'"environnement" comme tel aux provinces ou au Parlement. L'environnement, dans son sens générique, englobe l'environnement physique, économique et social touchant plusieurs domaines de compétence attribués aux deux paliers de gouvernement.

[...]»<sup>19</sup>

(Notre emphase)

[44] Il est donc acquis que la Province de Québec peut déléguer aux municipalités une compétence législative en matière d'environnement.

[45] Il est utile de rappeler que le règlement 535-2 fut adopté (avril 2006) après l'entrée en vigueur de la *L.c.m.*<sup>20</sup> (1<sup>er</sup> janvier 2006). Or, cette loi accorde spécifiquement à toute municipalité locale une compétence réglementaire dans le domaine de l'environnement.

<sup>18</sup> Précitée, note 1.

<sup>19</sup> Voir le jugement interlocutoire rendu par la Cour d'appel le 18 octobre 2007, lequel réfère à l'arrêt *Friends of the Oldman River c. Canada*, [1992] 1 R.C.S. 3, p. 63. Voir aussi dans le même sens *114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, paragr. 4 et 33 et *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, paragr. 112

<sup>20</sup> Précitée, note 8.

[46] Ajoutons à cela que l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>21</sup> reconnaît aux provinces la compétence exclusive d'adopter des lois relatives à leur domaine public, aux affaires municipales, à la propriété et au droit privé et, de façon générale aux « matières d'une nature purement locale et privée dans la province ».

[47] Pour sa part, le *Code civil du Québec*, droit supplétif aux lois fédérales<sup>22</sup>, prévoit à son article 920:

« [...] »

**920.** Toute personne peut circuler sur les cours d'eau et les lacs, à la condition de pouvoir y accéder légalement, de ne pas porter atteinte aux droits des propriétaires riverains, de ne pas prendre pied sur les berges et de respecter les conditions d'utilisation de l'eau.

[...] »

(Notre emphase)

[48] 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.

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

[50] 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.*<sup>23</sup> 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.

### **C) Exclusivité des compétences vs Double aspect**

[51] Brossons à larges traits les prémisses intrinsèques qui serviront de toile de fond à l'analyse du prochain segment du jugement qui traite de la question constitutionnelle proprement dite.

[52] Tout d'abord, il n'est pas contesté que l'autorité fédérale jouit d'une compétence exclusive en matière de droit public à la navigation sur tous les cours d'eau navigables

---

<sup>21</sup> Précitée, note 1.

<sup>22</sup> *Loi d'harmonisation no 1 du droit fédéral avec le droit civil*, sanctionnée le 10 mai 2001, L.C. 2001, ch. 4.

<sup>23</sup> Précitée, note 8.

et flottables. Cette compétence fédérale s'applique à la navigation commerciale et s'étend à la navigation de plaisance.

[53] Il semble acquis que les lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie ne font pas l'objet d'une emprise fédérale ou d'une enclave territoriale dont le fédéral serait propriétaire ou sur laquelle il aurait exercé son pouvoir déclaratoire. Les lacs assujettis aux règlements ne font pas non plus partie d'un réseau de navigation interprovincial et ils ne sont pas inclus dans quelque théorie de dimension nationale. S'ensuit comme un postulat que ces lacs ne font pas partie du domaine hydrique fédéral essentiel ou vital à la navigation canadienne.

[54] Ces lacs ont donc un caractère purement local, ce qui ne restreint en rien la compétence exclusive du fédéral sur la navigation de plaisance.

[55] Outre le *Règlement concernant les restrictions à la navigation*<sup>24</sup>, aucun autre règlement fédéral singulier n'est applicable à l'aspect navigabilité des lacs en cause. Malgré cela, il faut garder en perspective que la combinaison des articles 136 (1) f) et 180 (1) a) de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*<sup>25</sup>, confère à la législature fédérale le pouvoir d'adopter des règlements, des mesures dans l'intérêt public afin de protéger l'environnement et de prévenir les dommages dus à la pollution causée par la navigation.

[56] De l'ensemble de ces prémisses, le Tribunal en retient que les lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie ne sont pas une propriété publique au sens du paragraphe 91 (1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>26</sup> et qu'ils ne sont assujettis à aucune maîtrise fédérale mise à part sa compétence exclusive générale en matière de navigation.

[57] En avant scène, il faut aussi savoir qu'à la base, les deux questions constitutionnelles soulevées dans l'arrêt *Lafarge*<sup>27</sup> furent tranchées selon les doctrines du double aspect et de la prépondérance fédérale plutôt que celle de l'exclusivité des compétences. Or, l'une de ces questions portait précisément sur un conflit de lois impliquant l'autorité législative fédérale exclusive sur la « navigation et les bâtiments ou navires » (art. 91 (10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>28</sup>.)

[58] Le principe établi dans l'arrêt *Lafarge*<sup>29</sup> est clair :

---

<sup>24</sup> C.R.C., ch. 1407.

<sup>25</sup> L.C. 2001, c. 26.

<sup>26</sup> Précitée, note 1.

<sup>27</sup> Précité, note 3.

<sup>28</sup> Précitée, note 1.

<sup>29</sup> Précité, note 3.

« La doctrine de l'exclusivité des compétences ne devrait généralement pas être appliquée lorsque la matière législative présente un double aspect et que les autorités, tant fédérale que provinciale, ont toutes deux un intérêt impérieux. »

(Notre emphase)

[59] Qu'en est-il en l'instance?

[60] En l'instance, la matière législative à discuter porte sur la protection de l'environnement, c'est là du moins, comme nous l'avons vu, le caractère véritable du règlement 535-2.

[61] Nul doute que les législatures fédérales, provinciales et municipales y ont un intérêt impérieux. Aucun doute non plus que cette matière législative (l'environnement) est impossible à classer dans un seul titre de compétence, elle peut avoir à la fois une facette provinciale et une autre fédérale.

[62] Il faut en déduire, en tout respect du syllogisme juridique, que c'est en vertu de la doctrine du double aspect que le présent litige doit être résolu.

[63] Discutant de la limitation de la portée de la doctrine de l'exclusivité des compétences, l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* a établi le principe voulant que c'est lorsque l'effet préjudiciable d'une loi adoptée par un ordre de gouvernement s'intensifie en passant de « toucher » à « entraver », sans nécessairement stériliser ou paralyser, que le contenu essentiel de la compétence de l'autre ordre de gouvernement (ou l'élément vital ou essentiel d'une entreprise établie par lui) est menacé, et pas avant<sup>30</sup>.

[64] Même si par hypothèse la doctrine de l'exclusivité des compétences était applicable aux faits de l'instance, le Tribunal est loin d'être convaincu que le règlement 535-2 entrave les éléments essentiels ou vitaux de la compétence exclusive fédérale en matière de navigation. Le Tribunal est plutôt d'avis qu'ici l'aspect dominant du règlement 535-2 (la protection de l'environnement) touche davantage au contexte de préparation à la navigation, surtout en ce qui a trait au lavage des bateaux.

[65] Pour ce qui est de l'aspect du règlement 535-2 qui restreint l'accès aux lacs, on peut parler dans ce cas d'une intervention ayant un effet incident plus marquant sur le droit à la navigation. Malgré cela, le Tribunal est d'avis que ces mesures restrictives s'inscrivent tout de même à l'intérieur d'un degré de subordination acceptable en ce qu'elles n'entravent pas les éléments essentiels et vitaux de la compétence fédérale exclusive en matière de navigation. Par ailleurs, examiné comme il se doit sous l'angle de la doctrine du double aspect, le règlement 535-2 prend toute sa justification.

---

<sup>30</sup> *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, précité, note 2, paragr. 48 et 49.

[66] Comme le précisent les juges majoritaires dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*<sup>31</sup>:

« [...]

30 [...] Ainsi, le fait qu'une matière puisse, à une fin et à un égard précis, relever de la compétence fédérale ne signifie pas que cette matière ne peut, à une autre fin et à un autre égard, relever de la compétence provinciale :[...] La théorie du double aspect, comme on l'appelle, qui trouve son application à l'occasion de l'analyse du caractère véritable de la législation, assure le respect des politiques mises en œuvre par les législateurs élus des deux ordres de gouvernement. [...] La théorie du double aspect reconnaît que le Parlement et les législatures provinciales peuvent adopter des lois valables sur un même sujet, à partir des perspectives selon lesquelles on les considère, c'est-à-dire selon les " aspects " variés de la " matière " discutée.

[...] »

(Références omises)  
(Notre emphase)

[67] Somme toute, et avec respect pour l'avis contraire, le Tribunal est d'opinion que le règlement 535-2 ne cause aucun effet préjudiciable qui équivaldrait à une entrave au contenu essentiel de la compétence fédérale afférente au contexte maritime.

[68] Feldman appuie sa position essentiellement sur trois décisions des tribunaux du Québec, les affaires *St-Denis de Brompton*<sup>32</sup>, *Larochelle*<sup>33</sup> et *McLeod*<sup>34</sup>. Il est utile de préciser que toutes ces décisions sont antérieures aux arrêts *Banque canadienne de l'Ouest*<sup>35</sup> et *Lafarge*<sup>36</sup>.

[69] Aussi, faut-il noter que dans *McLeod*<sup>37</sup>, la Ville de Saint-Sauveur avait adopté un règlement concernant la vitesse des embarcations naviguant à moins de 50 mètres du rivage du lac Becs-Scie dans les Laurentides. Il va sans dire que le règlement attaqué était propre au caractère nautique du lac en cause.

[70] La décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Larochelle*<sup>38</sup> portait sur un règlement qui était conçu et rédigé (caractère véritable) de façon à contrôler et à régir l'ancrage et

---

<sup>31</sup> Précité, note 2.

<sup>32</sup> Précitée, note 11.

<sup>33</sup> Précitée, note 12.

<sup>34</sup> Précitée, note 13.

<sup>35</sup> Précité, note 2.

<sup>36</sup> Précité, note 3.

<sup>37</sup> Précitée, note 13.

<sup>38</sup> Précitée, note 12.

l'amarrage des bateaux. Encore là, les règles adoptées étaient intimement liées au contexte nautique relevant de la compétence exclusive du Parlement.

[71] Dans St-Denis de Brompton, il fut décidé par la Cour d'appel que l'article 413 (12) du *Code municipal* était une législation en matière de navigation. Il faut savoir que la disposition litigieuse permettait aux municipalités de réglementer, voire prohiber l'usage des embarcations à moteur sur les eaux.

[72] Force est de constater que le contexte de ces trois décisions est bien distinct de celui de la présente instance. Saint-Adolphe a raison de plaider que la mise en œuvre du règlement 535-2 est achevée avant la mise à l'eau des embarcations. Pour le reste, le règlement attaqué n'a aucune incidence sur les normes de circulation ou de sécurité applicables sur les cours d'eau et lacs en litige.

[73] La limitation du droit d'accès aux lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie constitue un empiètement provincial *intra vires* sur la compétence fédérale portant sur la navigation des embarcations de plaisance. Néanmoins, les doctrines constitutionnelles du caractère véritable, du double aspect et de la prépondérance fédérale qui se veulent le reflet d'un fédéralisme canadien d'ouverture plus souple, reconnaissent les inévitables chevauchements de compétences lorsque des intérêts impérieux le commandent.

[74] Le Tribunal est d'avis que le règlement 535-2 n'a pas pour effet d'éviscérer le pouvoir du Parlement sur la navigation. Il faut plutôt y voir la complémentarité nécessaire aux interactions inévitables entre le fédéral, le provincial et le municipal pour apporter des solutions aux problèmes environnementaux.

[75] Ici, le niveau de gouvernement le mieux placé pour prendre des décisions dans l'intérêt public, celui qui est le plus apte à le faire sur le plan de l'efficacité, parce que plus proche des citoyens touchés, c'est le gouvernement municipal, légalement autorisé à réglementer la protection des lacs de son territoire<sup>39</sup>.

[76] Appliquant par choix et par respect de la règle du *stare decisis*, les principes retenus dans les arrêts *Banque canadienne de l'Ouest*<sup>40</sup> et *Lafarge*<sup>41</sup>, le Tribunal en conclut que ce sont les doctrines du « caractère véritable », du « double aspect » et de la « prépondérance fédérale » qui doivent s'appliquer aux faits de l'instance.

[77] Et partant, le Tribunal est d'avis que le caractère véritable du règlement 535-2 comporte en majeure partie des mesures et des caractéristiques qui se rapportent à la

---

<sup>39</sup> 114957 *Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, précité, note 19. Voir aussi l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui reconnaît aux provinces la compétence exclusive d'adopter des lois relatives à leur domaine public, aux affaires municipales, à la propriété et au droit privé et de façon générale, aux matières d'une nature purement privée dans la province.

<sup>40</sup> Précité, note 2.

<sup>41</sup> Précité, note 3.

protection de l'environnement qui elle-même est une matière *intra vires* de la compétence provinciale. C'est là son caractère dominant.

[78] En dépit du fait que le règlement 535-2 touche accessoirement à la compétence exclusive du fédéral en matière de navigation, c'est le caractère dominant du règlement attaqué qui demeure déterminant. Ses simples effets incidents ne rendent pas inconstitutionnel un texte réglementaire par ailleurs valide. La doctrine du double aspect reconnaît que le Parlement et les législatures provinciales peuvent adopter des lois valables sur un même sujet, à partir des perspectives selon lesquelles on les considère. Ces aspects peuvent être variés selon l'angle de compétence avec lequel ils sont abordés<sup>42</sup>.

[79] Jusque-là, le règlement 535-2 s'avère légal. Il est donc possible de répondre à la (sous-question) seconde question :

**Question:** Les moyens choisis par la Municipalité ont-ils trait ou non à la navigation?

**Réponse :** Le caractère véritable et dominant du règlement 535-2 a pour objet réel la protection de l'environnement. Son effet incident, soit celui de limiter l'accès aux lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie (et aux rivières assujetties) bien qu'il touche accessoirement au domaine fédéral exclusif relatif à la navigation, demeure légal en raison de l'application de la doctrine du double aspect. Au demeurant, le règlement adopté par Saint-Adolphe ne crée aucun effet préjudiciable de la nature d'une entrave au contenu vital et essentiel de la compétence fédérale en matière de navigation.

[80] Reste la question relative à l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale.

#### **D) La doctrine de la prépondérance fédérale**

[81] Selon la doctrine de la prépondérance fédérale, lorsque les effets d'une législation provinciale sont incompatibles avec une législation fédérale, la législation fédérale doit prévaloir et la législation provinciale doit être déclarée inopérante dans la mesure de son incompatibilité<sup>43</sup>.

[82] Le fait que la loi provinciale soit incompatible avec l'objet d'une loi fédérale suffira pour susciter l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, précité, note 2.

<sup>43</sup> *Id.*, p. 63, paragr. 69.

<sup>44</sup> *Id.*, p. 65, paragr. 73.

[83] Pour déclencher l'application de cette doctrine, il incombe à la partie qui l'invoque de démontrer une incompatibilité réelle entre les législations provinciale et fédérale, soit qu'il est impossible de se conformer aux deux législations, soit que l'application de la loi provinciale empêcherait la réalisation du but de la législation fédérale<sup>45</sup>.

[84] Pour cet examen, les tribunaux ne doivent jamais perdre de vue la règle d'interprétation constitutionnelle fondamentale selon laquelle « [...] *chaque fois qu'on peut légitimement interpréter une loi fédérale de manière qu'elle n'entre pas en conflit avec une loi provinciale, il faut appliquer cette interprétation de préférence à toute autre qui entraînerait au conflit [...]* »<sup>46</sup>.

[85] En l'instance, pour que le règlement 535-2 soit déclaré inopposable en tout ou en partie selon la doctrine de la prépondérance fédérale, il incombait aux requérants d'établir l'existence d'une loi ou d'un règlement fédéral incompatible. Plus spécifiquement, les requérants avaient le fardeau de démontrer qu'il existe une loi fédérale qui leur accorde un droit inconditionnel et illimité d'accéder aux lacs et rivières assujettis avec leurs embarcations à moteur ou de permettre à leurs locataires ou invités de le faire sans restriction.

[86] Aucune telle loi ou règlement fédéral n'a été mis en preuve. Le pouvoir fédéral de réglementer le domaine de l'environnement existe par la combinaison des articles 136 (1) f) et 180 (1) a) de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*<sup>47</sup>. Impossible pour l'instant d'appliquer la doctrine de la prépondérance fédérale puisque le fédéral ne s'est pas prévalu des pouvoirs réglementaires qui lui sont dévolus par cette loi.

[87] Si le Parlement peut toujours, lorsqu'il le considérera approprié, légiférer de manière suffisamment précise et prépondérante, ici, force est de constater qu'il ne l'a pas fait en matière de protection de l'environnement sur les territoires municipaux. En l'instance, aucune incompatibilité n'a été démontrée. Par conséquent, la doctrine de la prépondérance fédérale ne saurait être opposée à Saint-Adolphe.

[88] Ce qui, au plan constitutionnel, permet au Tribunal de répondre à la première question comme suit :

**Question:** Le règlement 535-2 de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard concernant les accès, la protection des berges et la sécurité nautique sur les lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie est-il constitutionnellement inapplicable du fait que le Parlement du

---

<sup>45</sup> *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, précité, note 2, paragr. 69, 70 et 75.

<sup>46</sup> *Id.*, paragr. 75. Cette approche est aussi compatible avec la *Loi d'harmonisation no 1 du droit fédéral avec le droit civil*, 2001 c. 4.

<sup>47</sup> Précitée, note 25.

Canada détient une autorité législative exclusive sur « la navigation et les bâtiments ou navires » aux termes du paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>48</sup>?

**Réponse** : Non, il demeure un règlement valide en raison de son caractère véritable (environnement) et de ses facteurs de rattachement à la compétence provinciale. Il s'avère aussi applicable ou opérant parce que ses effets accessoires sont constitutionnellement complémentaires et compatibles avec la compétence exclusive du Parlement en matière de navigation, en raison de la doctrine du « double aspect ».

- **LE RÈGLEMENT 535-2 ET SES PRÉDÉCESSEURS (535-1, 535 ET 523) SONT-ILS DISCRIMINATOIRES? CETTE FIN DE NON-RECEVOIR À LA VALIDITÉ DU RÈGLEMENT ATTAQUÉ A-T-ELLE ÉTÉ SOULEVÉE EN TEMPS UTILE?**

**A) Les requérants ont-ils intenté leur recours dans un délai raisonnable?**

[89] La notion de délai raisonnable en l'instance s'attache à une question d'absence de compétence ou d'abus de compétence assimilable à une absence de compétence, le cas échéant.

[90] C'est dans l'arrêt *Port Louis* de la Cour suprême du Canada que le critère de délai raisonnable fut essentiellement élaboré<sup>49</sup>. Le principe énoncé par le juge Gonthier prévoit ce qui suit:

« [...] »

D'une part, le juge doit tenir compte de la nature de l'acte attaqué, de la nature de l'illégalité commise et ses conséquences, et d'autre part, des causes du délai entre l'acte attaqué et l'institution de l'action. La nature du droit invoqué est un facteur pertinent à l'exercice de la discrétion, mais il n'est pas le seul. Il y a lieu aussi d'évaluer le comportement du demandeur. Ce dernier dans une action directe en nullité selon l'art. 33 du Code de procédure civile peut être appelé à justifier ou du moins à expliquer son inaction de façon à ce que la Cour supérieure puisse évaluer dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, le caractère raisonnable du délai d'exercice de son droit.

À mon avis et de façon générale, sauf le cas d'absence totale de compétence, le juge saisi en vertu de l'art. 33 du *Code de procédure civile* peut refuser d'accorder le redressement recherché, si, eu égard aux circonstances dont

<sup>48</sup> Précitée, note 1.

<sup>49</sup> *Immeubles Port Louis c. Lafontaine (Village de)*, [1991] 1 R.C.S. 326.

notamment l'importance de l'atteinte au droit alléguée et le comportement du demandeur, il estime justifié de le faire.

[...] »

(Notre emphase)

[91] S'inspirant de l'arrêt *Air Canada c. Dorval (Cité de)*<sup>50</sup>, le Tribunal en comprend que lorsqu'il s'agit d'une question purement reliée à l'absence de compétence, la Cour supérieure ne devrait pas user de son pouvoir discrétionnaire pour rejeter le recours en raison de son exercice dans un délai déraisonnable. Il en va autrement lorsqu'il s'agit d'une question d'abus de compétence, où la question du caractère raisonnable du délai peut être invoquée.

[92] Traitons d'abord de la question de compétence. Comme nous l'avons vu aux titres B) et C) du présent jugement, la réponse à la question constitutionnelle favorise l'existence d'une compétence provinciale de légiférer en matière de protection de l'environnement.

[93] Au plan purement local, s'ajoutent les pouvoirs délégués aux municipalités tels qu'ils sont prévus à la *L.c.m.*<sup>51</sup> (art. 6), laquelle habilite expressément les municipalités à établir, par règlement, des distinctions de la nature de celles que l'on trouve dans le règlement 535-2. Il en sera traité plus en détail au titre suivant.

[94] La compétence de la Municipalité étant acquise, ne reste que l'argument d'abus de compétence. Par conséquent, l'appréciation de la séquence des événements s'impose pour déterminer si le recours fut intenté dans un délai raisonnable.

[95] Lorsque les requérants contestent le caractère discriminatoire des règlements antérieurs au règlement 535-2, le Tribunal est d'avis qu'ils le font dans un délai déraisonnable. Il suffit de constater que c'est depuis le 6 juin 2003 que les requérants ont été mis au courant d'un règlement (523), le premier de la lignée qui introduisait la distinction entre les embarcations de résidants par rapport à celles des non-résidants.

[96] En outre, c'est depuis le printemps 2004 que Feldman connaît la modification au règlement du 5 décembre 2003 qui change la définition de résidant pour faire passer le délai de location requis pour se qualifier de 7 à 30 jours. Depuis, la réglementation pertinente demeure inchangée à cet égard. Le recours intenté par les requérants, en raison de l'écoulement de cette période, le fut sans équivoque dans un délai déraisonnable lorsqu'introduit le 12 juin 2006.

---

<sup>50</sup> [1985] 1 R.C.S. 861.

<sup>51</sup> Précitée, note 8.

[97] Toutefois, d'aucuns pourraient être d'avis qu'en abrogeant les règlements antérieurs, le règlement 535-2 adopté le 21 avril 2006 aurait fait renaître le droit des requérants. Auquel cas, le recours de ceux-ci, intenté le 26 juin 2006, l'a été dans un délai raisonnable. Devant cette conjoncture procédurale, il devient nécessaire, en dernière analyse, d'examiner l'aspect discriminatoire du règlement 535-2, s'il en est un.

## **B) Le règlement 535-2 est-il discriminatoire?**

[98] En l'instance, la question relative à la discrimination s'articule autour du droit d'accès des résidants aux plans d'eau concernés par opposition à l'interdiction d'accès pour les non-résidants ou en clair pour ceux qui ne répondent pas à la définition de résidant.

[99] Il est essentiel de circonscrire le cadre analytique juridique applicable à l'étude de la question de discrimination soulevée par les requérants. C'est avec l'enseignement de l'arrêt *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville de)*<sup>52</sup> que cette question doit être résolue. Les principes se présentent ainsi :

« [...]

La règle relative à la discrimination par une municipalité concerne essentiellement les pouvoirs qu'elle possède. Les municipalités sont tenues de fonctionner dans les limites des pouvoirs que leur attribue leur loi constitutive et habilitante. La discrimination n'est pas interdite en soi. Ce qui est interdit, c'est la discrimination qui excède les pouvoirs de la municipalité définis par sa loi habilitante. La discrimination dans ce contexte municipal est donc un concept différent de la notion de discrimination dans le contexte des droits de la personne; pour les fins de la règle applicable en matière municipale, la discrimination ne porte que sur l'étendue d'une délégation de pouvoir.

Puisque la question de la discrimination par une municipalité touche essentiellement la compétence qui lui est conférée par sa loi constitutive, il n'est guère étonnant que, dans ce cas, comme dans celui de l'examen de la compétence de la municipalité, la divergence d'opinions entre mon collègue le juge Sopinka et moi tienne à nos conceptions différentes de ce que renferme l'idée de favoriser la santé, la sécurité ou le bien-être des habitants de la ville. Selon mon interprétation, il s'agit d'une notion qui englobe non seulement la fourniture de services essentiels aux habitants de la municipalité, mais également le fait pour la ville d'exprimer au nom de ses habitants son approbation ou sa désapprobation d'une conduite donnée, peu importe que celle-ci soit adoptée dans la ville ou à l'extérieur de celle-ci. Si on accepte

---

<sup>52</sup> [1994] 1 R.C.S. 231, paragr. 38.

cela, il s'ensuit que les résolutions peuvent être justifiées pour le motif qu'elles relèvent des pouvoirs de la ville.

[...] »

(Notre emphase)

[100] L'arrêt *Shell*<sup>53</sup>, indique donc que la question de la discrimination dans le contexte municipal s'examine en fonction de la loi habilitante, en particulier de l'autorisation législative permettant ou non de réglementer de façon discriminatoire.

[101] Au-delà du pouvoir constitutionnel de la province, discuté précédemment, Saint-Adolphe possède manifestement l'autorisation législative de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la contamination des lacs et rivières de son territoire. Le Tribunal est d'avis que ce pouvoir comprend celui de limiter l'accès aux plans d'eau du territoire en contrôlant le surnombre des embarcations à moteur.

[102] Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner les pouvoirs très larges en matière d'environnement tels qu'ils sont dévolus aux municipalités sous les auspices de la *L.c.m.*<sup>54</sup> :

« [...]

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

1° [...]

2° [...]

3° [...]

4° l'environnement ;

5° [...]

6° [...]

7° [...]

8° [...]

[...]

---

<sup>53</sup> Précité, note 52.

<sup>54</sup> Précitée, note 8.

**5.** Dans le cadre de la présente loi et dans la mesure qui y est prévue, une municipalité locale adopte un règlement lorsqu'elle veut rendre obligatoire une règle de caractère général et impersonnel.

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

1° toute prohibition;

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

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

4° des catégories et des règles spécifiques pour chacune;

[...]

**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.

[...] »

(Notre emphase)

[103] Nul doute que le législateur provincial a voulu conférer aux municipalités une autorisation législative large et extensive permettant à celles-ci d'assurer la finalité de chaque compétence attribuée, notamment celle reliée à l'environnement. C'est pour répondre à des impératifs collectifs comme celui de la protection environnementale que les municipalités peuvent dorénavant (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006) mettre en vigueur des règlements de la nature du règlement 535-2.

[104] Le règlement 535-2 est-il discriminatoire? Oui, il l'est. Mais en l'espèce, il s'agit d'une discrimination administrative permise par autorisation législative. L'étendue de la délégation de pouvoir conférée aux municipalités par la *L.c.m.*<sup>55</sup> permet au Tribunal de conclure à la légalité du concept de discrimination retenu par Saint-Adolphe.

[105] Le Tribunal est aussi d'avis que le type de discrimination utilisé par Saint-Adolphe est en soi raisonnable par rapport à l'objectif<sup>56</sup>. L'idée d'une interprétation large et extensive des pouvoirs municipaux ne peut se dissocier de l'un des principaux défis

<sup>55</sup> Précitée, note 8.

<sup>56</sup> Les requérants comme l'ensemble des citoyens de Saint-Adolphe ne peuvent sûrement pas s'en prendre à l'objectif collectif et d'intérêt public que vise le règlement 535-2 qui cherche à prévenir l'impact négatif qu'aurait la pollution des lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie sur la valeur foncière des propriétés riveraines.

de notre époque qu'est devenue la protection de l'environnement<sup>57</sup>. C'est pour faire face à ce défi collectif que le législateur québécois a investi les municipalités de pouvoirs si importants.

[106] Comme le soulignait le juge Baudouin de la Cour d'appel dans l'arrêt *Abitibi (MRC) c. Ibitiba*<sup>58</sup>:

« [...] »

[...] 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 (Voir: Y. DENAULT, «Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : le contrôle intérimaire», dans *Droit municipal et droit de l'urbanisme*, Mississauga, Insight Press, 1989, Index III, p. I et suiv.). 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 (Voir: *Ville de Mirabel c. Carrières T.R.R.*, [1981] 12 M.P.L.R. 104 (C.A.).

[...]

C'est, au fond, toute la perception et la psychologie des propriétaires par rapport au respect de l'environnement et la préservation de la nature qui sont à changer. On ne peut plus admettre désormais que des individus ignorent systématiquement, en ne leur accordant aucune importance, les règles de la protection de l'environnement, puis, ayant placé la collectivité devant une situation de fait, viennent ensuite se plaindre des inconvénients financiers et économiques qui peuvent leur résulter d'une exécution forcée et en nature, des prescriptions de la loi et de la remise en état des lieux pour les générations actuelles et futures.

[...] »

(Notre emphase)

[107] Pour compléter le tableau, reprenons le *dictum* du juge Gonthier dans *Ontario c. Canadien Pacifique Itée*<sup>59</sup> qui abondait lui-même dans le sens des propos tirés d'un document de la *Commission de réforme du droit du Canada* dans lequel on lit :

<sup>57</sup> *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, précité, note 19, p. 16 et 17.

<sup>58</sup> [1993] R.J.Q. 1061, p. 1066, 1067 et 1069.

<sup>59</sup> [1995] 2 R.C.S. 1031.

« [...]

[...] L'on s'entend de plus en plus pour dire que la pollution de l'environnement, sous certaines formes et à certains degrés, peut, directement ou indirectement, à court ou à long terme, être gravement dommageable ou dangereuse pour la vie et la santé humaines.

[...] »

(Notre emphase)

[108] Sans tomber dans l'éditorial, il est de connaissance judiciaire que plusieurs de nos lacs du Québec sont contaminés. Faisant preuve de sagacité, Saint-Adolphe a pris les moyens légaux mis à sa disposition par la *L.c.m.*<sup>60</sup> pour atteindre l'objectif impérieux de conservation de la qualité de l'eau des lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie. Pour ce faire, Saint-Adolphe pouvait adopter des mesures discriminatoires en autant qu'elles étaient permises par la loi. Le Tribunal est d'avis qu'elle y a procédé à l'intérieur de sa compétence attributive et des lois habilitantes. Ce faisant, elle a exercé des pouvoirs qui lui sont légalement délégués par la Province de Québec.

[109] Le règlement 535-2 est par conséquent légal et applicable aux requérants.

**POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:**

[110] **REJETTE** la requête pour jugement déclaratoire de la demanderesse Chalets St-Adolphe inc. et du demandeur Allan Edward Feldman;

[111] **AVEC DÉPENS.**

---

JEAN-YVES LALONDE, J.C.S.

---

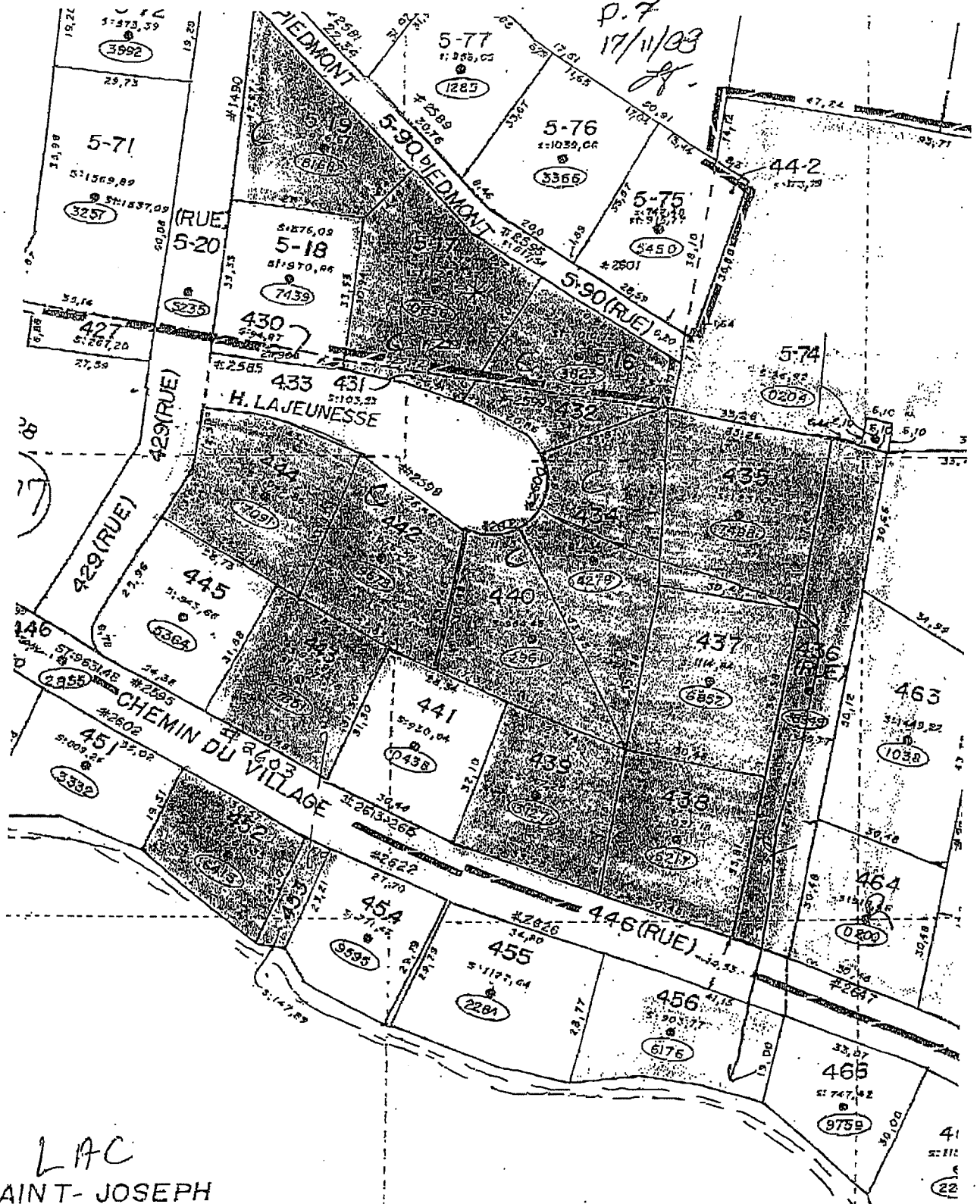
<sup>60</sup> Précitée, note 8.

Me Luc Gratton  
MILLER THOMSON POULIOT  
Avocats des demandeurs

Me Stéphane Rochette  
Me Yves Boudreault  
TREMBLAY BOIES MIGNAULT LEMAY  
AVOCATS DE LA DÉFENDERESSE

Dates d'audience : 17, 18 et 19 novembre 2008  
Date de prise en délibéré : 5 décembre 2008

ANNEXE «A»



LAC  
AINT-JOSEPH

## ANNEXE «B»

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
COMTÉ D'ARGENTEUIL  
MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADOLPHE D'HOWARD

RÈGLEMENT 535-2 ABROGEANT LE RÈGLEMENT 535-1  
CONCERNANT LES ACCÈS, LA PROTECTION DES BERGES ET LA  
SÉCURITÉ NAUTIQUE SUR LES LACS ST-JOSEPH ET STE-MARIE.

ATTENDU QU'une embarcation motorisée ne peut être mise à l'eau pour accéder aux Lacs St-Joseph et Sainte-Marie, ainsi qu'à la rivière mitoyenne, que par l'une des berges situées à Saint-Adolphe-d'Howard ou encore par l'une des berges du lac Théodore ou de la rivière entre les lacs Sainte-Marie et Théodore et/ou les municipalités concernées possédant un règlement municipal complémentaire au présent règlement;

ATTENDU QUE la municipalité désire mettre en place des éléments lui permettant de lutter efficacement contre l'introduction possible d'espèces étrangères dans les lacs, ce qui aurait potentiellement des impacts majeurs sur le tourisme et la valeur foncière des propriétés riveraines des lacs affectés;

ATTENDU QUE l'utilisation intensive des lacs a un impact négatif sur la qualité de l'eau, des berges riveraines et que la municipalité désire mettre en place des éléments de protection;

ATTENDU QUE l'utilisation intensive des lacs nuit à la paix, au bon ordre, au bien-être général sur le territoire de la municipalité et que le conseil doit assurer un rôle de bon gouvernement;

ATTENDU QUE la municipalité peut définir une nuisance, la faire supprimer par réglementation et prescrire des amendes à cet effet;

ATTENDU QUE la municipalité peut réglementer l'accès aux lacs sur son territoire;

ATTENDU QUE la municipalité possède déjà des débarcadères municipaux donnant accès aux lacs concernés par ladite réglementation;

ATTENDU QUE la municipalité désire établir une tarification selon les pouvoirs accordés par les articles 244.1 et suivants de la *Loi sur la fiscalité municipale* qui permet de financer en tout ou en partie les biens, services et activités, tout en permettant l'accès aux résidents de ladite municipalité;

ATTENDU QU'un avis de motion a été donné à cet effet le 17 mars 2006;

### EN CONSÉQUENCE,

Il est proposé par le conseiller Duncan Howard  
appuyé par le conseiller Robert Gauthier  
et résolu unanimement:

« QUE le règlement no. 535-2 abrogeant le règlement 535-1 soit et est adopté et qu'il soit statué et décrété ce qui suit :

#### ARTICLE 1 : PRÉAMBULE

Le préambule fait partie intégrante du présent règlement

#### ARTICLE 2 : DÉFINITION DES TERMES

**Débarcadère privé :** Tout endroit où il est possible d'effectuer la mise à l'eau d'une embarcation et qui appartient à un propriétaire riverain à l'un des lacs.

**Débarcadère municipal :** Propriété municipale donnant l'accès aux lacs.

**Embarcation motorisée :** Tout appareil, ouvrage et construction flottable destiné à un déplacement sur l'eau, à l'exception d'un aéronef et qui dispose d'un moteur autre qu'un moteur électrique dont l'énergie provient exclusivement d'une ou de plusieurs batteries.

**Embarcation non motorisée :** Toute embarcation qui n'est pas une embarcation motorisée.

**Embarcation utilitaire :** Toute embarcation motorisée dont le seul but est d'effectuer des travaux à partir de la surface de l'eau ou de transporter du matériel via la surface de l'eau et dont la présence sur l'un des lacs ne dépasse pas trois (3) jours consécutifs à chaque occasion. Est également inclus dans cette catégorie toute embarcation motorisée pour la surveillance par une autorité compétente, telle que la Sûreté du Québec ou la garde côtière canadienne ou encore toute embarcation motorisée pour effectuer des prélèvements dans le cadre d'études environnementales.

**Lacs :** Sont assujettis au présent règlement les lacs St-Joseph et Ste-Marie, de même que la rivière mitoyenne à ces deux lacs et la rivière mitoyenne aux lacs Ste-Marie et Théodore.

**Personne :** Personne physique ou morale.

**Propriétaire riverain :** Toute personne physique ou morale étant propriétaire et/ou résidant d'une propriété limitrophe aux lacs. Sont aussi inclus les propriétaires d'une servitude de passage notarié aux dits lacs et situés sur le territoire de la municipalité.

**Résidant :** Toute personne contribuable sur le territoire de la municipalité à titre de propriétaire (bâtisse ou terrain) ou détenteur d'un bail de location d'une habitation d'une durée minimale de plus de trente (30) jours ou occupant une place d'affaires sur le territoire de la municipalité. Sont expressément exclus les conjoints et/ou les enfants non domiciliés dans la municipalité. Aux fins d'application des présentes, seuls les baux s'appliquant à des immeubles résidentiels ou commerciaux au sens du rôle d'évaluation seront acceptés.

Permis d'accès au lac : Étiquettes autocollantes obligatoires émises par la municipalité (environ 4 pouces par 6 pouces) et permettant l'identification des usagers autorisés à l'accès aux lacs.

#### ARTICLE 3 : ACCÈS AUX LACS

L'accès aux lacs pour une embarcation motorisée, tant pour sa mise que sa sortie de l'eau, doit obligatoirement se faire par l'un des débarcadères municipaux, sauf dans le cas de l'exception prévue à l'Article 5

#### ARTICLE 4 : CONTRÔLE DES DÉBARCADÈRES MUNICIPAUX

Seuls les résidents du territoire de la municipalité ont droit à l'utilisation des débarcadères municipaux sauf en cas d'exception prévue au présent règlement.

#### ARTICLE 5 : DÉBARCADÈRE NON AUTORISÉ

Sont prohibés sur tout terrain ayant frontage sur les rives des lacs, toutes utilisations du sol à des fins de desserte et/ou de descente d'embarcations motorisées que ce soit pour la mise à l'eau ou leur sortie de l'eau. Sont également prohibés, l'installation, la construction ou l'aménagement de rampe de mise à l'eau.

La présente disposition ne s'applique pas dans le cas du propriétaire riverain qui utilise sa propriété riveraine pour sa propre embarcation motorisée, s'il se conforme aux dispositions du présent règlement y compris le nettoyage des embarcations.

#### ARTICLE 6 : DÉBARCADÈRE PRIVÉ

Tout débarcadère privé doit être muni d'une chaîne ou d'une barrière cadenassée en permanence ou encore d'un obstacle permanent, afin d'empêcher l'accès à l'eau à une embarcation motorisée sur une remorque ou sur tout autre véhicule, pouvant circuler sur un chemin public.

#### ARTICLE 7 : USAGE INTERDIT

Nul ne peut utiliser ou permettre que soit utilisé un terrain afin qu'une personne, autre que le propriétaire riverain, ait accès au lac avec une embarcation motorisée, dont il ~~est~~<sup>est</sup> pas propriétaire. Pour les propriétaires de droits de passage ou d'un accès notarié, les mêmes disposition s'appliquent à moins que le droit de passage ou d'accès indique clairement le droit de mettre une embarcation motorisée à l'eau.

#### ARTICLE 8 : PERMIS OBLIGATOIRE

Nul ne peut utiliser sa propriété riveraine, tel que prévu à l'article 5 ou avoir accès à l'un des débarcadères municipaux pour la mise à l'eau d'une embarcation motorisée, à moins d'avoir obtenu au préalable un permis, qui doit être dûment apposé à l'endroit ou aux endroits spécifiés dans la

documentation qui accompagne les permis d'accès au lac lors de leur obtention.

La somme à payer pour l'obtention d'un permis d'accès au lac est de :

- 80 \$ par année pour la 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> embarcations motorisées à la même adresse.
- 100 \$ par année pour les embarcations motorisées additionnelles à la même adresse.
- 80 \$ par bateau motorisé par unité de logement, pour les locataires de plus de 30 jours et plus avec date d'expiration et signature du propriétaire. Tout permis d'accès au lac obtenu suite à la location d'une habitation n'est en vigueur que pour la durée du bail. Un permis d'accès au lac spécial, où sont inscrites les dates de début et de fin de location, sera utilisé.

Ces sommes incluent les frais pour le nettoyage obligatoire des embarcations motorisées, la patrouille nautique, les équipements de signalisation sur les lacs et au sujet des restrictions contenues dans le règlement fédéral sur la conduite des bateaux et qui concerne les lacs, la publicité, les affiches et les pancartes, la gestion des débarcadères et la promotion des règlements servant à accroître la sensibilisation envers l'environnement et la sécurité dans la pratique des sports et activités nautiques.

#### ARTICLE 9: EXCEPTIONS

Pour les participants aux tournois de pêche de l'*Association de Chasse et Pêche de Saint-Adolphe-d'Howard*, l'accès à un débarcadère municipal est autorisé et gratuit pour ces journées, pour tout pêcheur possédant une embarcation motorisée, à la condition expresse que l'embarcation ait préalablement été lavée et qu'elle soit sans eaux résiduelles.

Les riverains du lac Théodore (incluant les résidents de Morin-Heights qui sont également riverains) pourront se procurer un permis donnant droit aux débarcadères municipaux.

Le conseil municipal pourra exceptionnellement autoriser l'accès aux débarcadères municipaux par une ou des embarcations motorisées, utilisées dans le cadre d'activité nautique spéciale, à la condition expresse que les embarcations aient été préalablement lavées et qu'elle soit sans eaux résiduelles.

Le responsable de l'application du règlement pourra autoriser l'accès à des embarcations de type utilitaire, si les embarcations respectent l'article 11 du présent règlement.

#### ARTICLE 10 : CONDITIONS D'ÉMISSION DES PERMIS D'ACCÈS AU LAC

Toute personne doit :

10.1 Être résidant au sens de l'article 2 du présent règlement ou résidant riverain du lac Théodore ou de la rivière entre les lacs Sainte-Marie et Théodore, et être en mesure d'en fournir la preuve en produisant des documents probants tels que le compte de taxes ou bien, s'il agit d'une location d'habitation, d'un bail officiel ou s'il s'agit d'un établissement hôtelier, d'une lettre de confirmation des dates de location.

10.2 Fournir le **PERMIS D'EMBARCATION DE PLAISANCE** (12 L 3456) reçu lors de l'achat du bateau et émis par Transport Canada (*centre de délivrance de permis d'embarcation de plaisances pour plaisanciers*) [www.servicccanada.gc.ca/fr/vedette/pep.html](http://www.servicccanada.gc.ca/fr/vedette/pep.html). Dans le cas d'une embarcation motorisée de moins de 10 CV qui n'a pas de permis pour bateau, il faut fournir une preuve d'achat de l'embarcation ou de son moteur.

10.3 Compléter et signer tout document requis par la municipalité.

10.4 Acquitter le tarif décrété à l'article 8 du présent règlement.

10.5 Montrer une pièce d'identité afin de confirmer l'identité de la personne.

Tout manquement à une de ces conditions d'émission viendra compromettre l'émission du permis d'accès au lac. Toute fausse déclaration dans la demande de permis entraîne l'expulsion de l'embarcation motorisée et la suspension automatique de tous les permis, émis au demandeur et/ou pour la même adresse, pour un délai de douze (12) mois de la date à laquelle la fausse déclaration a été constatée par la municipalité.

#### **ARTICLE 11 : PROTECTION CONTRE LA CONTAMINATION PAR DES ESPÈCES ÉTRANGÈRES**

Préalablement à sa mise à l'eau, toute embarcation motorisée ou non motorisée doit avoir fait l'objet d'un nettoyage de sa coque afin qu'aucune substance organique n'y soit présente. Elle ne peut pas non plus comporter d'eaux résiduelles dans sa coque ou dans tout autre compartiment, y compris des ballasts. Le cas échéant, un assèchement complet ou une décontamination est requise.

#### **ARTICLE 12 : BRUITS ET NUISANCES**

Voir règlement # 499 sur les nuisances.

#### **ARTICLE 13 : ACHAT DES PERMIS D'ACCÈS AU LAC**

Les permis, sont mis en vente uniquement à l'hôtel de ville et incombe aux demandeurs de planifier leur achat durant les heures d'ouverture habituelles.

#### **ARTICLE 14 : ADMINISTRATION DU RÈGLEMENT**

Le conseil autorise de façon générale toute personne désignée à entreprendre des poursuites pénales contre tout contrevenant à toute disposition du présent

règlement et en conséquence autorise ces personnes à délivrer les constats d'infraction utiles à cette fin; ces personnes sont chargées de l'application du présent règlement.

#### ARTICLE 15 : INSPECTION

Le responsable de l'application du présent règlement est autorisé à visiter et à examiner entre 7h et 19h toute propriété mobilière et immobilière, pour constater si le présent règlement y est exécuté, et tout propriétaire, locataire ou occupant de ces propriétés, maison, bâtiment et édifice, doit le recevoir, le laisser pénétrer et répondre à toutes les questions qui lui sont posées, relativement à l'exécution du présent règlement.

#### ARTICLE 16 : PÉNALITÉ

Quiconque contrevient à l'une des dispositions du présent règlement commet une infraction et est passible d'une amende de 100 \$ pour une première infraction et d'une amende de 200 \$ pour une récidive. Dans tous les cas, les frais de la poursuite sont en sus.

Les délais pour le paiement des amendes et des frais imposés en vertu du présent article et les conséquences du défaut de payer lesdites amendes et les frais dans les délais prescrits, sont établis conformément au *Code de procédure pénale du Québec*, (L.R.Q., c. C-25.1).

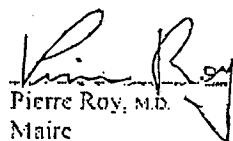
Si une infraction dure plus d'un jour, l'infraction commise à chacune des journées, constitue une infraction distincte et les pénalités édictées pour chacune des infractions peuvent être imposées pour chaque jour que dure l'infraction, conformément au présent article.

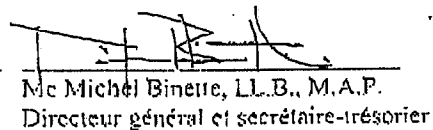
#### ARTICLE 17 :

Le présent règlement abroge le règlement 535-1 adopté le 18 avril 2005.

#### ARTICLE 18 : ENTRÉE EN VIGUEUR

Le présent règlement entre en vigueur en conformité avec la loi.

  
Pierre Roy, M.D.  
Maire

  
Mc Michel Binette, LL.B., M.A.P.  
Directeur général et secrétaire-trésorier

Avis de motion : 17 mars 2006  
Adoption du règlement : 21 avril 2006  
Avis de publication et entrée en vigueur : 25 avril 2006

COPIE CERTIFIÉE CONFORME

LE 12 JUIN 2006

MICHEL BINETTE, SEC.-TRÉS.