

# **COUR D'APPEL**

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-007031-104  
(200-17-010451-086)

DATE : 20 juin 2011

---

**CORAM : LES HONORABLES FRANÇOIS DOYON, J.C.A.  
JULIE DUTIL, J.C.A.  
GUY GAGNON, J.C.A.**

---

**HUBERT WALLOT, RENÉ DROLET et DENIS ZICAT**  
APPELANTS - Demandeurs

et

**CLAUDE BEAUREGARD, BLAISE ST-PIERRE, PETER SIEGWALD, MARIO  
MERCIER, CAROL LACHANCE, GILLES CARPENTIER, ROBERT THERRIEN,  
JEAN-CLAUDE RHÉAUME, LOUISE GAUTHIER, JEAN LAPOINTE, CARL  
AUCLAIR, CÉLINE GRENIER, DENISE PROULX, ALPHÉ PICARD, BERTRAND  
ROY, CHANTALE SEYER, SERGE BOUCHARD, PIERRETTE GAGNON, CAROLINE  
RODRIGUE, MIRRIAM MIVILLE-DESCHÊNES, FRANÇOIS RODRIGUE, FERNAND  
VOYER, CHRISTIANE RHÉAUME, GILLES CÔTÉ, ALAIN DELBERA, JACQUELINE  
LEGROS, ROBERT RACINE, BÉRANGÈRE BÉDARD, PIERRE MACKAY, YVES  
GUAY, CLÉMENT LABRECQUE, LYNE DUSSAULT, HENRY MEESEN, ANNE  
DAVID, ANDRÉ BÉDARD, RAYMOND BÉRUBÉ, GEORGES GAUVIN, LUCIEN  
KNOBEL, CONRAD GIGNAC, JEAN MASSON, GAÉTAN GROLEAU, DONALD  
BRISSON, GINETTE FILLION, RÉAL RHÉAUME, PIERRE BEAULIEU, ANDRÉ  
GAGNON, HÉLÈNE LEVASSEUR, CLAUDE SAVARD, LOUISE COUILLARD,  
CHARLAINE MICHAUD, VALÉRIE BÉLANGER et MARIE MASSON**

APPELANTS - Intervenants

c.

**VILLE DE QUÉBEC**  
INTIMÉE - Défenderesse

et

**NATURE QUÉBEC et CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**  
INTERVENANTS

---

## ARRÊT

---

[1] Nous sommes saisis de l'appel d'un jugement de la Cour supérieure, district de Québec (l'honorable François Huot), rendu en date du 7 avril 2010 et qui a rejeté la demande des appelants en nullité ou en inopposabilité d'un règlement de l'intimée;

[2] L'intimée, la Ville de Québec, adopte le 3 juin 2008 le *Règlement de l'agglomération sur la renaturalisation des berges du lac Saint-Charles* (R.A.V.Q. 301). Certains articles de ce règlement obligent les propriétaires riverains, au nom de la protection de l'eau potable et de la préservation des berges, à aménager sur leur propriété une bande riveraine permanente composée d'un amalgame d'arbres, d'arbustes et de plantes herbacées sur une largeur variant de 10 à 15 mètres selon la configuration des lieux.

[3] Les appelants ont soutenu en première instance que l'implantation de cette bande de végétation leur avait fait perdre l'usage efficient de leur propriété et que le règlement entrepris équivalait à une confiscation de leur bien-fonds ou encore à une expropriation déguisée sans compensation. Ils prétendaient aussi que l'intimée n'avait pas le pouvoir d'adopter une telle réglementation vu ses effets sur leur droit de propriété. Saisie d'une demande en nullité et en inopposabilité du règlement, la Cour supérieure a rejeté la requête des appelants. Ils se pourvoient.

### **Le contexte**

[4] La rivière Saint-Charles et le lac du même nom sont les principales sources d'approvisionnement en eau potable des résidents de la grande région urbaine de la Ville de Québec. Informée en octobre 2006 de la prolifération de cyanobactéries dans certaines parties du lac, l'intimée doit prendre les actions qui s'imposent afin de contrer ce fléau.

[5] Le 20 mars 2007, elle adopte le règlement R.A.V.Q. 88 qui prévoit « qu'une construction, un ouvrage, des travaux ou l'abattage d'arbres sont interdits à moins de 20 mètres de la ligne des hautes eaux du lac Saint-Charles »<sup>1</sup>.

[6] Malgré cette initiative, la condition du lac continue à se détériorer. Les représentants de l'intimée constatent que la masse volumique de cyanobactéries ne cesse d'augmenter, dégradant considérablement la qualité de l'eau.

---

<sup>1</sup> Règlement R.A.V.Q. 88, article 6.

[7] La déforestation des rives du lac est dès lors identifiée comme étant une des causes du mal à enrayer. L'intimée décide à l'automne 2007 d'aménager les bandes riveraines d'une cinquantaine de terrains qu'elle possède le long de ce plan d'eau. Cette intervention n'est pas suffisante. À l'évidence, pour espérer un certain succès, cette mesure corrective doit être implantée tout le long des berges si l'on souhaite contrer de manière efficace la dégénérescence amorcée des eaux du lac.

[8] Une étude limnologique d'avril 2008, consacrée à la qualité de l'eau du haut bassin de la rivière Saint-Charles, révèle la fragilité du lac à tout apport supplémentaire en phosphore. L'étude indique que les aménagements paysagers riverains ont eu comme conséquence de « dénaturiser » les contours du bassin d'eau, ce qui a amené, même si cela n'est pas le seul facteur, un apport excessif de phosphore, provoquant du même coup le vieillissement prématuré du plan d'eau. Le rapport considère que le lac a atteint un stade mésotrophe avancé<sup>2</sup>.

[9] Selon l'ingénieur Légaré, un des témoins experts entendus en première instance, la naturalisation des berges constitue un outil valable permettant de limiter l'éclosion des cyanobactéries. Il considère, grâce à cette opération, qu'il s'ensuivra une amélioration notable de la qualité des eaux du lac<sup>3</sup>. Il ajoute que la prudence élémentaire justifie la mise en place d'un tel recours.

[10] Devant cette situation préoccupante, l'intimée doit réagir au nom de l'intérêt collectif de ses citoyens. Désormais, toutes les bandes riveraines du lac devront être naturalisées sur une largeur de 10 à 30 mètres afin de protéger adéquatement la qualité de l'eau. Les études scientifiques appuient la pertinence de ce remède. Voici comment le juge de première instance s'exprime sur ce sujet :

[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.<sup>4</sup>

[11] Précisons dès maintenant que les appelants ne remettent pas en question les conclusions des différents experts entendus sur la situation préoccupante de la qualité

---

<sup>2</sup> C.-à-d. selon le rapport D-3, un lac vieillissant dont l'eau revêt une faible transparence et des concentrations élevées en phosphore et en chlorophylle A.

<sup>3</sup> *Ibid.*, paragr. 49.

<sup>4</sup> Jugement porté en appel, paragr. 46.

des eaux du lac Saint-Charles, tout comme ils ne nient pas l'efficacité et la nécessité des moyens imposés par le règlement. En ce sens, les remarques de leur avocat faites au juge de première instance méritent d'être reprises :

Et je serai bref, je veux juste réitérer, Votre Seigneurie, que tel qu'on l'a dit dans nos procédures, n'est pas de l'intention des requérants de contester le bien-fondé des expertises qui sont déposées.

Notre perception à ce sujet est la suivante, il est clair qu'il est du ressort de la Ville de voir à protéger ses sources d'eau, il est clair que la Ville a, à tort ou à raison, engagé certains spécialistes, ces spécialistes ont des connaissances qui sont reconnues.

À tort ou à raison, ils recommandent, c'est-à-dire qu'ils constatent dans un premier temps certaines lacunes selon leur discipline respective et recommandent par la suite des mesures à adopter et dans cette mesure-là, il n'est pas de l'intention des requérants de tenter de se substituer à la Ville et de prétendre, par une bataille d'experts que celui-ci à tort ou à raison, là n'est pas notre intention et loin de là d'ailleurs.

[12] Pour une meilleure compréhension des motifs qui vont suivre, il y a lieu de reproduire les dispositions pertinentes du règlement :

#### **RÈGLEMENT R.A.V.Q. 301**

#### **RÈGLEMENT DE L'AGGLOMÉRATION SUR LA RENATURALISATION DES BERGES DU LAC SAINT-CHARLES**

LA VILLE DE QUÉBEC, PAR LE CONSEIL D'AGGLOMÉRATION, DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

#### **CHAPITRE I**

#### **DÉFINITIONS**

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*).

## **CHAPITRE II**

### **TERRITOIRE ASSUJETTI**

2. Ce règlement vise les berges du lac Saint-Charles situées sur le territoire de la Ville de Québec illustré au plan annexe III.

## **CHAPITRE III**

### **CONTRÔLE DE LA VÉGÉTATION**

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° 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 conformes 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.

## **CHAPITRE IV**

### **RENATURALISATION DE LA BANDE RIVERAINE**

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<sup>er</sup> 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 de la vigne sauvage, le tout aménagé conformément au schéma de plantation de l'annexe IV de ce règlement.

8. Malgré l'article 7, dans les cas où la situation des lieux ne permet pas la mise en place d'un aménagement conforme à l'annexe IV, le propriétaire d'un terrain visé à l'article 2, peut proposer un plan d'aménagement qui de l'avis du Service de l'environnement de la ville est apte à renaturaliser la bande riveraine. L'exécution de travaux conformes à ce plan doit faire l'objet de l'émission d'un certificat d'autorisation conformément au chapitre VII, et être réalisée dans le délai prévu à l'article 7.

9. Lorsqu'un bâtiment principal est légalement érigé dans la bande riveraine, la renaturalisation de la bande n'a pas à être réalisée dans la cour avant.

10. Malgré l'article 7, une partie de terrain affectée à une installation de captage d'eau potable ou à une installation septique conforme au *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (R.R.Q. 1981, chapitre Q-2, r.8), n'a pas à faire l'objet de plantation.

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.

## **CHAPITRE V**

### **FENÊTRE VERTE**

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 aménagées 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.

15. Malgré l'article 13, lorsque la berge est à l'état naturel, le tracé de l'emprise de la fenêtre verte doit favoriser le maintien de la végétation en place et celle-ci doit être réalisée par un élagage des arbres qui ne doit pas avoir pour effet de provoquer leur mort.

16. Les travaux d'aménagement de la fenêtre verte réalisés dans une berge à l'état naturel doivent faire l'objet de l'émission d'un certificat d'autorisation conformément au chapitre IV.

17. Si la pente de la bande riveraine est égale ou supérieure à 25 %, un escalier ou le chemin d'accès d'un maximum de 1 mètre prévu à l'article 14 doit être aménagé dans un angle maximum de soixante degrés à travers la berge afin de limiter le ruissellement des eaux de surface et de dévier celles-ci ailleurs que directement dans le lac.

### Jugement porté en appel

[13] Le juge se dit d'avis que le règlement entrepris doit être interprété de façon large et bienveillante, une règle d'autant plus indiquée lorsqu'elle s'applique en matière environnementale. S'appuyant sur les circonstances prévalant au moment de son adoption, il estime que l'intention législative exprimée par le règlement porte sur la protection de la qualité de l'environnement. Il affirme que le pouvoir de l'intimée lui vient expressément de sa loi habilitante<sup>5</sup>.

[14] Au soutien de sa position, le juge réfère au contexte législatif québécois en matière environnementale en ces termes :

[90] L'adoption récente de la *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1 et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.Q. 2009 c. 21, 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

---

<sup>5</sup> *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., c. C-47.1, art. 4, 6 et 19.



*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.<sup>6</sup>

[15] Après avoir décidé que l'intimée avait le pouvoir de protéger l'approvisionnement de la ville en eau potable, le juge dirige ensuite son attention sur les effets du règlement sur les propriétés riveraines.

[16] Il considère dans un premier temps que l'opportunité du règlement prend sa source dans les principes de précaution et de subsidiarité développés par la Cour suprême dans l'affaire *Spraytech*<sup>7</sup>. Dans un deuxième temps, il se dit d'avis que la preuve ne fait pas voir que les appelants sont désormais dans l'incapacité totale de jouir de leurs droits sur la bande riveraine<sup>8</sup>. Il ajoute cependant, en référence aux règles de la common law en matière « d'appropriation de fait », que l'intimée a acquis un intérêt bénéficiaire sur les biens-fonds des appelants. Néanmoins, il refuse de conclure pour autant à une telle appropriation puisque le règlement ne « supprimait [pas] toutes les utilisations raisonnables des immeubles concernés »<sup>9</sup>.

[17] En somme, le juge estime que les appelants continuent de jouir d'une portion significative de leur propriété, de sorte que le règlement entrepris ne peut résulter en une appropriation déguisée ou encore en une expropriation sans indemnisation. Pour ces raisons, il considère que l'intimée a exercé sa compétence de manière raisonnable.

### **Les moyens d'appel**

[18] L'appel porte sur l'étendue de l'habilitation déléguée à l'intimée par la *Loi sur les compétences municipales* et sur le caractère raisonnable du règlement entrepris. Les appelants s'en prennent plus précisément à l'appréciation de la preuve faite par le juge de première instance quant à la perte d'usage grevant leur immeuble. Il y a lieu de redéfinir ainsi les moyens d'appel :

1. Le juge de première instance a-t-il erré en concluant qu'en vertu de l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales*, l'intimée avait le pouvoir d'adopter le règlement R.A.V.Q. 301?
2. Si l'intimée avait le pouvoir d'adopter le règlement R.A.V.Q. 301, le juge de première instance a-t-il erré en concluant que celui-ci respecte les limites du pouvoir habilitant conféré par la loi?

<sup>6</sup> Jugement porté en appel, paragr. 90.

<sup>7</sup> *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S., 241, 2001 CSC 40, paragr. 31 (précaution) et paragr. 3 (subsidiarité).

<sup>8</sup> Jugement porté en appel, paragr. 146.

<sup>9</sup> *Ibid.*, paragr. 153 (souligné dans le jugement).

[19] Les deux intervenants, Nature Québec et Centre québécois du droit de l'environnement, appuient la position de l'intimée. Ils soutiennent que cet appel est une bonne occasion pour les villes du Québec de se voir reconnaître les responsabilités de « fiduciaire de l'environnement »<sup>10</sup> et « d'État gardien »<sup>11</sup> du patrimoine commun qu'est l'eau potable. Ils avancent aussi que l'eau étant par nature un bien collectif, elle ne peut être l'objet d'appropriation. Ce raisonnement, selon eux, est suffisant pour contrer la proposition voulant que l'intimée ait acquis un intérêt bénéficiaire dans la propriété des appelants au sens où l'entend la Cour suprême dans l'arrêt *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Ville de Vancouver*<sup>12</sup>.

## ANALYSE

### Le premier moyen d'appel

1. **Le juge de première instance a-t-il erré en concluant qu'en vertu de l'article 19 de L.C.M, l'intimée avait le pouvoir d'adopter le règlement R.A.V.Q. 301?**

[20] Partant du postulat voulant que le règlement entrepris mène à une expropriation déguisée, les appelants plaident que la *Loi sur les compétences municipales* n'envisage pas cette fin. C'est donc le moyen utilisé par l'intimée, plutôt que son objectif, qu'ils dénoncent. Tout en admettant qu'il est du ressort de l'intimée de protéger ses sources d'eau, les appelants n'en contestent pas moins l'applicabilité du règlement à leur égard.

#### i) Le contexte législatif

[21] Le règlement R.A.V.Q. 301 intervient dans un contexte législatif déterminant en matière environnementale. Il est indiqué, afin de mieux cerner l'ampleur des compétences législatives déléguées aux municipalités du Québec en ce domaine, de référer à certaines lois illustrant de manière concrète l'intérêt du législateur québécois pour les questions à caractère écologique.

[22] La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit, en son article 19.2, que toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent<sup>13</sup>. Cette loi s'applique autant au gouvernement et à ses ministères qu'aux organismes publics sous sa responsabilité.

[23] Dans le cadre de cette législation, le gouvernement s'est doté d'une politique portant sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables<sup>14</sup>. Parmi ses

<sup>10</sup> *Scarborough (Borough) v. R.E.F. Homes Ltd.*, (1979) 10 C.E.L.R. 40 (C.A. Ont.), p. 257.

<sup>11</sup> L'article 8 de *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau visant à renforcer leur protection* L.R.Q., c. C-6.2 réfère spécifiquement à la notion de « l'État gardien ».

<sup>12</sup> *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, [2006] 1 R.C.S. 227, 2006 CSC 5.

<sup>13</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2.

<sup>14</sup> *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (2005) 137 G.O. II 2180.

objectifs, la politique vise en outre à assurer la pérennité des plans d'eau et à maintenir leur qualité. Pour ce faire, on aspire à assurer une protection minimale adéquate aux rives, au littoral et aux plaines inondables, ainsi qu'à promouvoir la restauration des milieux riverains dégradés en privilégiant l'usage de techniques naturelles. Cette politique, selon son préambule, n'exclut pas la possibilité pour les municipalités d'adopter des mesures de protection supplémentaires afin de mieux répondre aux situations particulières auxquelles elles sont susceptibles d'être confrontées.

[24] Le 19 avril 2006, le gouvernement du Québec adopte la *Loi sur le développement durable*<sup>15</sup>. Cette loi oblige l'administration publique, lors de l'exercice de ses attributions, tout en répondant aux besoins présents, de ne pas compromettre ceux des générations futures. Plus précisément, la loi prévoit que la protection de l'environnement fait partie du processus de développement durable et que l'ensemble des activités humaines doit être respectueux de la capacité de support des écosystèmes, d'où la nécessité d'en assurer la pérennité.

[25] Quoique postérieure à l'adoption du règlement en cause, il convient de mentionner à titre de législation d'importance en matière écologique la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* adoptée par le gouvernement du Québec le 18 juin 2009<sup>16</sup>. Son premier article énonce que :

1. Étant d'intérêt vital, l'eau de surface et l'eau souterraine, dans leur état naturel, sont des ressources qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise.

Ainsi que l'énonce l'article 913 du *Code civil*, leur usage est commun à tous et elles ne peuvent faire l'objet d'appropriation, sauf dans les conditions définies par cet article.

[26] Cette loi précise aussi que la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable. Elle oblige toute personne à prévenir ou, à défaut, à limiter l'atteinte qu'elle est susceptible de causer à cette richesse collective et l'invite à prendre part à sa protection.

[27] Il est indéniable que les grands principes qui se dégagent de ces législations doivent se refléter dans la mise en oeuvre des articles 4.4 et 19 de la *Loi sur les compétences municipales*<sup>17</sup>. Il s'ensuit nécessairement que les pouvoirs de l'intimée nécessitent d'être appréciés à la lumière du corpus législatif québécois en matière environnementale.

<sup>15</sup> *Loi sur le développement durable* L.R.Q., c. D-8. 1.1.

<sup>16</sup> *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.R.Q., c. C-6.2.

<sup>17</sup> *Loi sur les compétences municipales*, supra, note 5.

[28] La protection de la qualité de l'environnement sous toutes ses formes est certes une responsabilité collective, mais, à l'évidence, l'autorité publique est appelée à jouer un rôle déterminant et incitatif en ce domaine. On peut donc prétendre aisément que les municipalités du Québec n'échappent pas à cette responsabilité grandissante. C'est ce qui faisait d'ailleurs dire au juge Baudouin que :

[...] La protection de l'environnement est désormais considérée comme ne relevant pas de l'ordre privé, de l'approximation et du bon vouloir des propriétaires et usagers, mais devient un projet collectif, appuyé par une législation et une réglementation civile, administrative et pénale, symboles du caractère d'intérêt et d'ordre public qu'elle revêt.<sup>18</sup>

## ii) Les lois habilitantes

[29] L'intimée s'est appuyée sur la *Loi sur les compétences municipales*<sup>19</sup> et sur sa charte<sup>20</sup> pour obliger les propriétaires résidant le long des berges du lac Saint-Charles à « renaturaliser » la bande riveraine de leur propriété qui n'était pas déjà à l'état naturel.

[30] La jurisprudence enseigne que les municipalités n'ont que les pouvoirs qui leur ont été expressément délégués<sup>21</sup>. Depuis l'adoption de la *Loi sur les compétences municipales* le 1<sup>er</sup> janvier 2006, cette affirmation nécessite d'être nuancée. En effet, la lecture de la loi montre que le législateur québécois a voulu conférer aux municipalités des pouvoirs en termes généraux leur permettant d'exercer efficacement la plénitude de leurs compétences. Les auteurs Héту et Duplessis s'expriment ainsi sur ce sujet :

**[8.101.1]** La nouvelle *Loi sur les compétences municipales* (L.Q. 2005, c. 6), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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

<sup>18</sup> *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A. Qué.), p. 10 et 11.

<sup>19</sup> *Loi sur les compétences municipales*, supra, note 5, art. 4.4, 5, 6 et 19.

<sup>20</sup> *Charte de la Ville de Québec*, L.R.Q., c. C-11.5, annexe C, art. 147 et 195.

<sup>21</sup> *R. c. Sherma*, [1993] 1 R.C.S. 650.

*Loi sur les compétences municipales* en termes généraux ne doivent pas être limités dans leur portée.<sup>22</sup>

[31] L'article 2 de la *Loi sur les compétences municipales* est par ailleurs l'illustration législative de la règle voulant qu'une loi habilitante bénéficie d'une interprétation large et libérale<sup>23</sup> :

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.<sup>24</sup>

[32] Les dispositions pertinentes de cette loi sur lesquelles s'appuie la réglementation entreprise sont les suivantes :

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

[...]

4° l'environnement;

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

1° toute prohibition;

[...]

19. Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement.<sup>25</sup>

[33] Selon ce qui précède, il ne fait aucun doute que le règlement R.A.V.Q 301 est conforme à l'attribution de compétence conférée par la loi habilitante et le juge de première instance avait raison de conclure sur cette question comme il l'a fait :

[101] Une référence aux articles 26.1 et 90 (3.1°) de la "L.C.M.", adoptés dans l'année suivant l'entrée en vigueur de cette même loi, dissipe tout doute quant à l'intention du législateur et démontre bien que toute disposition réglementaire

<sup>22</sup> Jean Héту et Yvon Duplessis, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*, édition sur feuilles mobiles, Brossard, Publications CCH Ltée, avril 2009, n° 8.101.1, p. 8153 et 8154.

<sup>23</sup> *Ontario c. Canadien Pacifique Itée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; J. Héту et Y. Duplessis, *ibid.*, n° 8.113, p. 8166.

<sup>24</sup> *Loi sur les compétences municipales*, *supra*, note 5, art. 2.

<sup>25</sup> *Ibid.*, art. 4, 6 et 19.

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."

[34] Cela dit, l'article 147 de la *Charte de la Ville de Québec* conférait déjà à l'intimée, avant même la mise en œuvre de la *Loi sur les compétences municipales*, les pouvoirs nécessaires à la protection de sa source d'approvisionnement en eau potable :

***Charte de la Ville de Québec***

**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, 501a, 502, 503, 503a, 503b, 503c, 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.<sup>26</sup>

[35] Les appelants soutiennent cependant que le pouvoir de prohiber conféré par cette disposition n'est d'aucun secours pour l'intimée dans la mesure où il ne leur est pas reproché d'avoir mis en place des constructions ou de tenir des activités susceptibles de contaminer le lac Saint-Charles. Ils avancent de plus, en restreignant la portée du pouvoir de prohiber à celui énoncé à l'article 147 de sa charte, que le législateur n'a pas voulu par une loi générale (*Loi sur les compétences municipales*) donner à l'intimée le droit de réglementer au-delà d'une loi spéciale (*Charte de la Ville de Québec*).

[36] Contrairement à ce que plaident les appelants, l'article 147 ne limite pas l'activité réglementaire de l'intimée. Cette disposition, portant sur un objet plus spécifique, ne la met pas en opposition avec les dispositions plus étendues que contient la *Loi sur les compétences municipales*. L'article 147 accorde simplement le pouvoir exprès à la Ville de protéger sa source d'alimentation en eau potable, et ce, même si la source de la contamination est située à l'extérieur de son territoire. Les articles 4.4, 6.1 et 19 de la *Loi sur les compétences municipales* sont à l'évidence des dispositions de portée plus générale et viennent compléter les pouvoirs de l'intimée afin de lui permettre de s'acquitter avec efficacité de ses obligations en matière environnementale.

---

<sup>26</sup> *Charte de la Ville de Québec, supra, note 20, annexe C, art. 147.*

[37] De plus, l'argument des appelants trouve aussi sa réplique à la lecture de l'article 195 de la *Charte de la Ville de Québec* :

195. Aucune disposition de la présente annexe, ni aucune disposition maintenue en vigueur par la présente annexe n'a pour effet de restreindre la portée d'une disposition, contenue dans toute loi applicable à la ville ou à toute municipalité en général ou à l'un de leurs organismes, pour la seule raison qu'elle est semblable à une telle disposition, mais qu'elle est rédigée dans des termes plus spécifiques. [nos soulignements]

[38] En réponse à la première question soulevée par ce pourvoi, le contexte législatif inhérent à l'adoption du règlement R.A.V.Q. 301 démontre l'importance que le législateur québécois accorde à la notion de développement durable et à la nécessité que ce concept se reflète dans les législations à caractère environnemental. Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les compétences municipales* s'inscrivent dans cette approche et confèrent aux municipalités le pouvoir d'adopter des normes contraignantes dont la finalité vise la protection de l'environnement en général et la protection des sources d'eau potable en particulier. C'est ce qui faisait d'ailleurs dire aux auteurs Giroux et Bouchard que :

La législation québécoise reflète l'incorporation en droit interne du concept de développement durable et la volonté du législateur d'en faire un des principes de l'action administrative, en particulier dans les domaines du droit de l'aménagement et des ressources. Par ailleurs, les arrêts *Spraytech* et *l'Impériale* démontrent que les grandes règles qui constituent les éléments d'applications du concept du développement durable peuvent être prises en compte dans l'interprétation législative, dans l'appréciation de la validité de la législation déléguée et même en matière de contrôle judiciaire.<sup>27</sup>

[39] L'analyse du règlement entrepris montre que celui-ci, selon les objectifs qu'il poursuit, participe aux valeurs fondamentales que sous-tendent les différentes législations et politiques de nature environnementale adoptées par le législateur québécois. La protection de l'environnement dans le respect du partage des compétences prévues à la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>28</sup> ne peut consister, pour un conseil municipal, en une fin illégitime<sup>29</sup>. C'est donc à bon droit que le juge de première instance a conclu :

[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

<sup>27</sup> Lorne Giroux et Daniel Bouchard, « Aménagement du territoire et développement durable », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (2004), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 291, 313 et 314.

<sup>28</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3.

<sup>29</sup> *Entreprises Sibeca inc. c. Freighsburg (municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304, 2004 CSC 61, paragr. 38.

dispositions réglementaires portant sur la protection d'une source d'eau potable [...].<sup>30</sup>

## **Le deuxième moyen d'appel**

### **2) Le juge de première instance a-t-il erré en concluant que le règlement respecte les limites du pouvoir habilitant conféré par la loi?**

[40] L'objectif du règlement est d'établir des mesures de protection visant à contrer la dégradation des berges du lac Saint-Charles et à maintenir la qualité de son eau. Le moyen choisi passe par l'aménagement naturel des berges de ce lac. Le règlement prévoit que :

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.<sup>31</sup>

7. Le propriétaire d'un terrain visé à l'article 2, doit procéder, à compter du 1<sup>er</sup> 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 de la vigne sauvage, le tout aménagé conformément au schéma de plantation de l'annexe IV de ce règlement.<sup>32</sup>

[41] En l'espèce, les appelants affirment que les contraintes imposées par le règlement sont prohibitives au point de constituer une expropriation déguisée. Selon eux, son effet premier est de leur retirer la jouissance de leur droit de propriété tout en leur laissant seulement les obligations liées à l'exercice de ce droit. Ils ajoutent, s'appuyant sur l'arrêt *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Ville de Vancouver*<sup>33</sup>, qu'il résulte de cette législation une véritable appropriation de fait puisqu'elle les prive de l'usage raisonnable de leur bien.

[42] La réponse à l'argument des appelants n'oblige pas en cette matière à recourir aux principes de la common law. L'examen de leur proposition nécessite simplement de déterminer s'il y a, en l'espèce, suppression de toute utilisation raisonnable de leur bien-fonds.

---

<sup>30</sup> Jugement porté en appel, paragr. 116.

<sup>31</sup> R.A.V.Q. 301, art. 3.

<sup>32</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>33</sup> *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, *supra*, note 12.



[43] Il convient tout d'abord de rappeler que la frontière entre ce qu'est une réduction acceptable de l'usage du droit de propriété et sa stérilisation pure et simple est souvent difficile à déterminer<sup>34</sup>. C'est la raison d'ailleurs pour laquelle il est admis que cette question relève au premier plan du conseil municipal, seul responsable devant l'électorat pour ses décisions de nature politique<sup>35</sup>.

[44] Les appelants allèguent être privés de l'utilisation raisonnable de leur immeuble. La jurisprudence a traité de cette notion à plus d'une reprise. Tout d'abord, faut-il le préciser, le droit de propriété au Québec n'a rien d'absolu<sup>36</sup>. Celui-ci n'est d'ailleurs jamais vraiment arrêté dans la mesure où il est susceptible, selon différentes sources juridiques, de démembrement et de limitation<sup>37</sup>.

[45] Dans *R. c. Tener*<sup>38</sup>, la Cour suprême réfère à la notion de « négation absolue » du droit d'accéder à un bien-fonds avant de pouvoir déduire qu'il y a expropriation. Dans *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba Ltée*, le juge Baudouin estime ne pas être en présence d'une expropriation déguisée au motif que « [n]ous ne sommes pas devant une situation où la réglementation réduit tellement l'exercice du droit de propriété qu'elle en rend un usage impossible »<sup>39</sup>. Le juge Brossard écrit pour sa part dans *Corporation municipale de Wendover & Simpson c. Fillion* :

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.<sup>40</sup> [référence omise]

[46] Plus récemment, notre Cour dans l'affaire *9034-8822 Québec inc. c. Sutton*<sup>41</sup> s'en remettait à une norme semblable en énonçant que :

[49] En conséquence, à moins que la réglementation n'équivaille à une véritable confiscation de la propriété privée, le seul préjudice économique résultant de l'imposition de restrictions à l'exploitation ne peut affecter la validité de la réglementation. [références omises]

[47] Les tribunaux ont donc reconnu que, pour être considérée illégale, une restriction réglementaire doit équivaloir à une « négation absolue » de l'exercice du droit de

<sup>34</sup> Lorne Giroux, *Aspect juridique du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979, p. 75.

<sup>35</sup> *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13.

<sup>36</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 6; *Code civil du Québec*, art. 947.

<sup>37</sup> Denys-Claude Lamontagne, *Biens et propriété*, 4 éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 2002, paragr. 226.

<sup>38</sup> *Colombie-Britannique c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533, p. 449.

<sup>39</sup> *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Ltée*, *supra*, note 18, p. 16.

<sup>40</sup> *Corporation municipale de Wendover & Simpson c. Fillion*, [1992] R.D.I. 263 (C.A. Qué.), p. 268. Voir au même effet *Venne c. Québec (Commission de la protection du territoire agricole)*, [1989] 1 R.C.S. 880.

<sup>41</sup> *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2010 QCCA 858, paragr. 49.

propriété ou encore à « une véritable confiscation » de l'immeuble. Les limitations qui tendent à ne stériliser qu'une partie de ce droit sans toutefois priver son titulaire de l'utilisation raisonnable de sa propriété ne seront pas jugées abusives<sup>42</sup>.

[48] Les appelants ont-ils démontré que le règlement R.A.V.Q. 301 a franchi la frontière de l'inacceptable au point d'équivaloir à une véritable confiscation de leur immeuble?

[49] Le juge a répondu à cette question par la négative. Cette conclusion découle de son étude méticuleuse et exhaustive de la preuve. La détermination de ce qu'est « une véritable confiscation » relève avant tout de son appréciation des faits. Le juge de première instance est en ce domaine souverain, à moins, bien entendu, que son évaluation soit entachée d'une erreur manifeste et dominante. Tel n'est cependant pas le cas.

[50] Tout en reconnaissant que le règlement en cause n'est pas sans soulever chez les appelants certains inconvénients, le juge considère toutefois que leur immeuble n'a pas perdu toute sa valeur et que le règlement permet une multitude d'aménagements favorisant un usage raisonnable du droit de propriété<sup>43</sup>. Il se dit aussi d'avis que les appelants conservent une certaine jouissance de la zone « renaturalisée ». Il estime en conséquence que les effets du règlement sur l'usage que peuvent tirer les appelants de leur propriété ne sauraient être interprétés comme étant une prise de possession réelle de la bande riveraine par l'intimée. Il ajoute :

[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.

[...]

[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. [souligné dans l'original]

[51] Tout d'abord, il n'est pas démontré que le règlement ampute le droit de propriété de ses attributs fondamentaux dont celui de l'usage exclusif<sup>44</sup>. On ne peut de plus

<sup>42</sup> *Sula c. Duvernay (Cité de)*, [1970] C.A. 234; *Montréal (Ville de) c. Benjamin*, C.A. Qué., no 500-09-013983-036, 30 novembre 2004, jj. Nuss, Forget, Morissette, paragr. 58.

<sup>43</sup> Le juge de première instance réfère plus particulièrement aux articles 3, 4, 5, 10, 12, 13 et 14 du règlement, voir jugement porté en appel, paragr. 139.

<sup>44</sup> Sylvio Normand, *Introduction au droit des biens*, 1<sup>ère</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2000, p. 93; Denys-Claude Lamontagne, *Biens et propriété*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p.158.

considérer que l'avantage que les appelants retirent de leur bien-fonds est désormais passé aux mains de l'intimée. En somme, le règlement ne fait pas en sorte que la propriété des appelants est devenue virtuellement publique.

[52] De plus, rien dans la preuve ne suggère que l'usage à des fins résidentielles des immeubles concernés soit compromis. Certes, certains aménagements sont maintenant prohibés, mais les appelants ne peuvent pour autant soutenir être confrontés à une interdiction totale de tous les usages possibles. Ce que le juge de première instance constate, c'est que le règlement, malgré certaines prohibitions, maintient une utilisation raisonnable de la partie arrière des immeubles (face au lac), une vue sur le lac et même la possibilité d'utiliser de manière restreinte la bande de terrain naturalisée, alors que certaines des dispositions du règlement ont été spécifiquement prévues afin d'éviter le plus possible de nuire aux utilisations préalablement existantes.

[53] En somme, l'intimée ne tente pas ici d'acquérir de façon indirecte des propriétés riveraines, mais vise essentiellement par sa réglementation à contrôler l'usage de ces propriétés, et ce, dans l'intérêt collectif des résidents de la Ville de Québec. Comme l'écrivait la Juge en chef McLachlin dans *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Ville de Vancouver* :

[33] [...] La Ville n'a gagné rien de plus qu'une certaine assurance que le terrain sera utilisé ou aménagé selon sa vision, sans même exclure l'utilisation antérieure ou actuelle du terrain. Il ne s'agit pas d'un type d'avantage qui peut être considéré comme une « appropriation ».<sup>45</sup> [nos soulèvements]

[54] On ne peut donc adhérer à l'idée voulant que le règlement consiste en une prohibition totale d'usage<sup>46</sup>. En l'absence d'une preuve concluante voulant que ses effets correspondent à une « véritable confiscation », les appelants ne peuvent soutenir, dans les circonstances de la présente affaire, être l'objet d'une expropriation déguisée.

[55] Ces derniers soumettent un argument subsidiaire voulant que le règlement, par son silence sur la question, prive les propriétaires riverains de maintenir à même la « fenêtre verte » un accès efficace au lac leur permettant de mettre leur embarcation à l'eau.

[56] Cette prétention tendant à démontrer une perte d'usage notable de la propriété riveraine doit être rejetée. Telle que le soutient l'intimée, une lecture combinée des articles 4.3, 12 et 13 du règlement autorise les propriétaires riverains à conserver au milieu de la végétation une ouverture visuelle sur le lac de dix mètres de largeur à l'intérieur de laquelle une ouverture de 4 mètres peut être pratiquée sans qu'il y ait ni arbres ni arbustes, de sorte à favoriser un accès adéquat au plan d'eau. Sur ce sujet, l'intimée précise d'ailleurs dans son mémoire que :

<sup>45</sup> *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, supra, note 12, paragr. 33.

<sup>46</sup> *Montréal (Ville) c. 177380 Canada inc.*, [2003] R.J.Q. 2378 (C.A. Qué.), paragr. 50.

[53] [...] Contrairement à la prétention des appelants, cet accès au lac de 4 mètres, et non d'un seul mètre, peut être maintenu et entretenu de manière à ne demeurer recouvert que de plantes herbacées.<sup>47</sup>

[57] Et si comme le plaident les appelants cet aspect du règlement prêtait encore à interprétation, ils pourraient toujours s'en remettre à l'admission contenue aux procédures judiciaires de l'intimée afin de dissiper toute appréhension à l'égard de la portée réelle du règlement<sup>48</sup>.

[58] La distinction entre appropriation totale et appropriation partielle ne peut davantage être retenue dans la mesure où de toute façon l'analyse de la preuve démontre que les appelants conservent la possibilité d'une utilisation raisonnable de l'ensemble de leur propriété, y compris celle de la bande riveraine. C'est ce que le jugement de première instance précise :

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

## La conclusion

[59] Le règlement R.A.V.Q. 301 poursuit un objectif fondamental, soit la préservation de la qualité de l'eau du lac Saint-Charles, principale source d'approvisionnement en eau potable de l'intimée. Les appelants ne remettent d'ailleurs pas en question le constat fait par les experts voulant que ce plan d'eau soit l'objet d'une prolifération de cyanobactéries, ni la valeur des mesures mises en place pour limiter l'étendue de la contamination. Ils reconnaissent de plus qu'il revient à l'intimée de prendre les mesures qui s'imposent afin de préserver la qualité de son approvisionnement en eau potable. Ils n'acceptent cependant pas que leur droit de propriété soit soumis aux impératifs collectifs.

[60] Le juge de première instance a conclu avec raison que le règlement attaqué visait essentiellement à réglementer l'usage de la propriété privée en imposant aux propriétaires riverains du lac Saint-Charles des restrictions pour le bien-être collectif. Pour paraphraser le juge Baudouin dans l'affaire *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba*<sup>49</sup>, la complexification de l'exercice du droit de propriété des appelants ne peut ici équivaloir à une expropriation déguisée.

---

<sup>47</sup> Argumentation de l'intimée, paragr. 53.

<sup>48</sup> Défense de l'intimée, paragr. 57.

<sup>49</sup> *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba ltée, supra*, note 18, p. 13.

[61] L'organisation des propriétés riveraines selon des normes citadines, aussi esthétique soit-elle, défie sur bien des plans les lois de la nature et il semble que cette dernière s'en accommode difficilement. L'aménagement à l'état naturel est dans ces circonstances bien souvent la seule réponse aux conséquences nocives découlant de notre approche urbaine en milieu rural. C'est en tout cas les conclusions auxquelles en sont venus les experts appelés à se pencher sur la situation du lac Saint-Charles.

[62] Précisons en terminant que les effets probables résultant de l'insensibilité du pouvoir public sur une question aussi fondamentale que la préservation de la qualité de l'eau du lac Saint-Charles pourraient avoir des conséquences néfastes sur le mode de vie des propriétaires riverains ainsi que sur la valeur foncière de leur propriété. En y pensant bien, les mesures mises en place par l'intimée servent autant l'intérêt privé des appelants que l'intérêt collectif des citoyens de la Ville de Québec.

**POUR CES MOTIFS, LA COUR :**

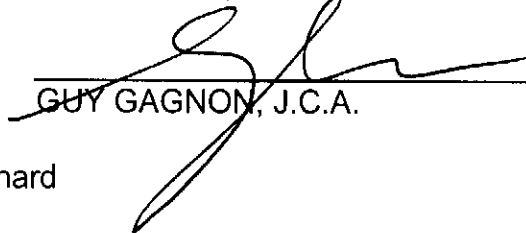
[63] **REJETTE** l'appel, avec dépens en faveur de l'intimée seulement.



FRANÇOIS DOYON, J.C.A.



JULIE DUTIL, J.C.A.



GUY GAGNON, J.C.A.

Mes Richard Laflamme et Jacques Blanchard  
STEIN MONAST  
Pour les appelants

Me Marc DesRosiers  
GIASSON & ASSOCIÉS  
Pour l'intimée

Me William Amos  
ECOJUSTICE CANADA  
Pour les intervenants

Date d'audience : 10 février 2011