



CENTRE QUÉBÉCOIS DU  
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

**Les pouvoirs des municipalités de  
réglementer les émissions de gaz à  
effet de serre des bâtiments**

## **Rapport de recherche**

**DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT  
DE L'ENVIRONNEMENT**

**EN PARTENARIAT AVEC  
VIVRE EN VILLE**



**VIVRE EN VILLE**

**Automne 2022**

### **Rédaction du mémoire**

Anne-Sophie Doré, avocate

Philippe Biuzzi, avocat

Flavie Riou-Routhier, Avocate

### **Collaborateurs du CQDE**

Marc Bishai, avocat

Jean-François Girard

### **De Vivre en Ville**

Billal Tabaichount

Samuel Pagé-Plouffe

Christian Savard



### **Centre québécois du droit de l'environnement**

454, avenue Laurier Est  
Montréal, Québec, Canada  
H2J 1E7

Courriel : [info@cqde.org](mailto:info@cqde.org)  
Site internet : [cqde.org](http://cqde.org)

### **Vivre en Ville**

870 Av. De Salaberry,  
Québec, QC  
G1R 2T9

Courriel : [info@vivreenville.org](mailto:info@vivreenville.org)  
Site internet : [vivreenville.org](http://vivreenville.org)

### **Reproduction d'extraits de ce document permise en le citant ainsi :**

. CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT,  
collab. VIVRE EN VILLE, *Les pouvoirs des municipalités de réglementer les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments*, automne 2022.





# Présentation

## DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 300 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations publiques portant notamment sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Depuis sa fondation, le CQDE offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.

# Table des matières

Sommaire exécutif	i
Introduction	1
Contexte actuel	1
Vision gouvernementale provinciale en matière de lutte aux changements climatiques	1
Mise en œuvre de la vision gouvernementale en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments	3
Le Plan de mise en œuvre 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030	3
L'entente entre Hydro-Québec et Énergir pour le déploiement de systèmes de biénergie	4
Le Règlement sur les appareils de chauffage au mazout	7
Le Plan de mise en œuvre 2022-2027 du Plan pour une économie verte 2030	8
Règlement sur la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur	10
Critique du PEV : un plan incomplet pour atteindre les cibles de réduction des émissions de GES ?	11
Le rôle des municipalités dans ce contexte	11
Concepts clés	12
La distinction entre une compétence et un pouvoir	12
Le partage des compétences	12
les municipalités et le partage des compétences	12
Le principe de subsidiarité	13
Le principe de subsidiarité en droit québécois	14
Ristigouche : la réaffirmation du principe de subsidiarité	15
Les municipalités comme gouvernement de proximité	16
Les compétences et les pouvoirs municipaux	16
Loi sur les compétences municipales	17
Principes généraux de la Loi sur les compétences municipales	17
Compétence en environnement	21
Pouvoirs en environnement et pouvoir réglementaire pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population	21

La réglementation en matière de chauffage au bois	22
Limites au pouvoir de réglementer prévu aux articles 19 et 85 de la Loi sur les compétences municipales	23
L'article 3 de la Loi sur les compétences municipales	23
L'article 118.3.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement	24
Constats	25
Les municipalités locales peuvent et doivent agir dans la lutte contre les changements climatiques	25
Des dispositions réglementaires municipales qui doivent être conciliables avec le cadre juridique provincial	26
Un règlement municipal dont l'objet doit être distinct de l'objet des règlements d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, sauf autorisation	27
Une approche réglementaire en cohérence avec la vision gouvernementale	27
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme	29
Compétence sur l'aménagement et l'urbanisme	29
Pouvoir de réglementer la construction	29
Limites à la portée du pouvoir de réglementer la construction	31
La Loi sur la Régie de l'énergie	32
Constats	32
Montréal et l'assainissement de l'atmosphère	33
Compétence de la Communauté métropolitaine de Montréal sur l'assainissement de l'atmosphère	34
Constats	35
Conclusion	35

## Sommaire exécutif

Les bâtiments sont responsables de 10% des émissions de gaz à effet de serre au Québec et représentent donc le 3<sup>e</sup> secteur le plus émetteur. Une large part de ces émissions est attribuable à l'utilisation de combustibles fossiles comme source énergétique. À l'heure où la Cour suprême du Canada reconnaît la crise climatique comme une menace existentielle, il est nécessaire que tous les paliers de gouvernement s'investissent dans la lutte contre la crise climatique.

Ce rapport analyse les avenues réglementaires à la disposition des municipalités afin qu'elles agissent pour favoriser la décarbonation des bâtiments. Celles-ci existent et peuvent dès maintenant être mobilisées par les municipalités au Québec. Les principaux pouvoirs de réglementer sont issus de la Loi sur les compétences municipales et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

### Loi sur les compétences municipales

- ❖ **Une réglementation municipale qui encadre les émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation énergétique des bâtiments peut être adoptée en vertu des pouvoirs réglementaires prévus aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales*.**
- ❖ Une telle réglementation n'est pas, en soi, inconciliable avec les lois et règlements provinciaux au sens de l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales*.
- ❖ La formulation des dispositions d'un éventuel règlement à ce sujet sera particulièrement importante afin d'assurer le respect de l'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.
- ❖ L'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que les règlements adoptés en vertu de cette loi ont préséance sur les règlements municipaux portant sur le même objet, sauf s'il y a approbation du ministre de l'Environnement. **Aucun règlement d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* n'encadre spécifiquement la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation énergétique des bâtiments.**
- ❖ Il existe des règlements d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui encadre certains types d'appareils de chauffage. On peut penser au *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout* ou au *Règlement sur les appareils de chauffage au bois*. Tout règlement municipal adopté en vertu des pouvoirs réglementaires prévus aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* doit donc porter sur un objet distinct de l'objet de ces deux règlements ou obtenir l'approbation du ministre de l'Environnement.

- ❖ **À défaut d’obtenir l’autorisation ministérielle prévue à l’article 118.3.3 al. 1 de la *Loi sur la qualité de l’environnement*, une municipalité locale devrait adopter une approche réglementaire prudente visant un espace réglementaire qui n’est pas occupé par le gouvernement provincial.** Une telle approche réglementaire est non seulement conciliable avec le cadre juridique provincial, mais permet également de respecter la préséance des règlements d’application de la Loi sur la qualité de l’environnement.

### Loi sur l’aménagement et l’urbanisme

- ❖ Il est possible pour les municipalités de réglementer l’utilisation du gaz naturel par un règlement de construction.
- ❖ Un règlement de construction doit respecter le principe établi par l’article 193 de la *Loi sur le bâtiment* selon lequel tout règlement de construction ne peut avoir pour effet d’édicter une norme identique ou moins exigeante qu’une norme déjà posée par le *Code de construction*.
- ❖ La formulation précise des dispositions d’un éventuel règlement municipal à ce sujet sera particulièrement importante puisque ces dispositions pourraient s’avérer inconciliables dans certaines circonstances avec les lois et règlements provinciaux. Il est possible qu’une disposition visant à interdire le raccordement de nouveaux bâtiments à un réseau de distribution de gaz naturel soit inconciliable avec l’article 77 de la *Loi sur la Régie de l’énergie* qui prévoit l’obligation pour un distributeur de gaz naturel de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution.
- ❖ **Cette compétence réglementaire pourrait être utilisée conjointement au pouvoir général.**

### Montréal et l’assainissement de l’atmosphère

- ❖ **La Communauté métropolitaine de Montréal a un pouvoir particulier** de réglementer l’assainissement de l’atmosphère que les autres municipalités ne détiennent pas.
- ❖ Ce pouvoir permet à la CMM d’adopter un règlement qui peut toutefois s’appliquer au territoire de l’agglomération de Montréal en raison d’une délégation réglementaire de l’application du règlement.
- ❖ Les autres municipalités ne peuvent pas réglementer l’assainissement de l’atmosphère puisqu’elles sont soumises à la réglementation provinciale en la matière. **Cela n’impose pas pour autant une limite dans leur capacité de réglementer autrement** afin de favoriser la décarbonation des bâtiments et de lutter contre les changements climatiques.

## Introduction

Le secteur du bâtiment (résidentiel, commercial et institutionnel) est responsable de 10 % des émissions de gaz à effet de serre au Québec, ce qui en fait le troisième secteur le plus émetteur, suivant les transports et l'industrie<sup>1</sup>. De ces émissions du secteur du bâtiment, une large part est attribuable à l'utilisation de combustibles fossiles comme source énergétique, notamment pour le chauffage<sup>2</sup>.

Le Québec a annoncé différentes mesures ou intentions afin de décarboner les bâtiments<sup>3</sup>. À l'heure où la Cour suprême du Canada reconnaît la crise climatique comme une menace existentielle<sup>4</sup>, il est nécessaire que l'ensemble de la société ainsi que tous les niveaux de gouvernement s'investissent dans la lutte contre les changements climatiques.

Ce rapport de recherche présente les outils juridiques à la disposition des municipalités ainsi que leur portée et leurs limites afin que celles-ci agissent de manière à favoriser la décarbonation des bâtiments. Il démontre que les municipalités ont la compétence et le pouvoir d'agir dans la décarbonation des bâtiments afin de participer à la lutte contre les changements climatiques. Ce rapport de recherche se concentre sur les sources énergétiques des bâtiments, sans s'attarder aux normes d'efficacité énergétique et à l'utilisation de matériaux de construction sobres en carbone.

## Contexte actuel

### VISION GOUVERNEMENTALE PROVINCIALE EN MATIÈRE DE LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La vision gouvernementale provinciale en matière de lutte aux changements climatiques découle principalement de la *Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les*

---

<sup>1</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2019 et leur évolution depuis 1990*, 2021, p. 9, en ligne : <<https://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/ges/2019/inventaire1990-2019.pdf>> (consulté le 29 juin 2022).

<sup>2</sup> *Id.*, p. 41.

<sup>3</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Décarboner les bâtiments », en ligne : <<https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/plan-economie-verte/actions-lutter-contre-changements-climatiques/decarboniser-batiments>> (consulté le 30 juin 2022).

<sup>4</sup> *Revois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, par. 167.



changements climatiques, le Plan pour une économie verte 2030<sup>5</sup> (ci-après « PEV 2030 »). Dans ce document, le gouvernement du Québec réitère la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 37,5 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990<sup>6</sup> ainsi que l'atteinte de la carboneutralité à l'horizon 2050<sup>7</sup>. Pour y arriver, le gouvernement mentionne que la priorité est d'« électrifier au maximum l'économie québécoise »<sup>8</sup> en tirant parti de « l'atout inestimable dont le Québec dispose avec son électricité propre »<sup>9</sup>. Cet atout découle du fait que « [l]a production québécoise d'électricité est parmi les plus sobres en carbone dans le monde, provenant à plus de 99 % de sources renouvelables »<sup>10</sup>. En ce qui concerne les bâtiments, le gouvernement du Québec propose « une approche nouvelle pour diminuer la consommation d'énergies fossiles »<sup>11</sup> dont voici les grandes lignes :

*Le gouvernement innove en associant les deux principaux distributeurs d'énergie au Québec, Hydro-Québec et Énergir, dans l'objectif commun de réduire de 50 % les émissions de gaz à effet de serre issues du chauffage des bâtiments à l'horizon 2030.*

*Une conversion partielle du gaz naturel vers l'électricité s'inscrira dans une approche globale et équilibrée, fondée sur une complémentarité optimale des réseaux électrique et gazier, afin de maximiser les retombées économiques et de minimiser les coûts pour les clients. Le gouvernement priorisera aussi le recours aux énergies renouvelables et misera sur le verdissement du gaz naturel. Il entreprendra une vigoureuse action pour que les bâtiments soient plus efficaces énergétiquement et pour réduire leur empreinte carbone.*

*De plus, d'ici 2030, le recours au mazout dans le chauffage des bâtiments sera progressivement éliminé et remplacé, prioritairement, par l'électricité, puis par d'autres énergies renouvelables.*

---

<sup>5</sup> Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q -2, art. 46.3; GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques, le Plan pour une économie verte 2030*, 2020, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf?1653502403>>.

<sup>6</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, préc., note 4, p. 1 et 13.

<sup>7</sup> *Id.*, p. 2.

<sup>8</sup> *Id.*, p. 1.

<sup>9</sup> *Id.*, p. 4 et 30.

<sup>10</sup> *Id.*, p. 4.

<sup>11</sup> *Id.*, p. 6.

*Au-delà des émissions de gaz à effet de serre liées au chauffage des bâtiments, le gouvernement favorisera l'utilisation de matériaux à plus faible empreinte carbone, comme le bois ou d'autres matériaux d'origine biologique.*

*Pour sa part, il s'engage à réduire les émissions de gaz à effet de serre de son parc immobilier de 60 % d'ici 2030, par rapport à leur niveau de 1990. »<sup>12</sup>*

(nos soulignements)

Le PEV 2030 mentionne également que « [l]e gouvernement maintient la cible d'augmenter de 50 % la production de bioénergies d'ici 2030. De plus, il compte porter à 10 % le volume minimal de gaz naturel renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel à l'horizon 2030 »<sup>13</sup>. Selon le gouvernement, l'approche qu'il propose est « pragmatique, fondée sur le déploiement complémentaire de ces autres énergies renouvelables [l'hydrogène vert et les bioénergies], lorsque l'électrification ne sera pas possible techniquement ou économiquement »<sup>14</sup>.

## MISE EN ŒUVRE DE LA VISION GOUVERNEMENTALE EN CE QUI CONCERNE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DES BÂTIMENTS

Le PEV 2030 est concrétisé par un plan de mise en œuvre sur cinq ans actualisé annuellement. La première mouture de ce plan de mise en œuvre est le *Plan de mise en œuvre 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030*<sup>15</sup> (ci-après « PMO 2021-2026 »). Celui-ci a été actualisé et est devenu le *Plan de mise en œuvre 2022-2027 du Plan pour une économie verte 2030*<sup>16</sup> (ci-après « PMO 2022-2027 »).

### ***Le Plan de mise en œuvre 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030***

Le PMO 2021-2026 prévoit l'objectif 1.6 *Réduire les émissions de GES des bâtiments et utiliser l'énergie plus efficacement*. La mesure 1.6.2 *Remplacer l'énergie fossile par l'électricité et d'autres énergies renouvelables* est la mesure la plus pertinente quant aux sources d'énergie des bâtiments. Le PMO 2021-2026 prévoit quatre actions pour mettre en œuvre la

---

<sup>12</sup> *Id.*, p. 6 et 7.

<sup>13</sup> *Id.*, p. 8.

<sup>14</sup> *Id.*, p. 15.

<sup>15</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Plan de mise en oeuvre 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030*, 2020, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-mise-oeuvre-2021-2026.pdf?1608758955>>.

<sup>16</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Plan de mise en oeuvre 2022-2027 du Plan pour une économie verte 2030*, 2022, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-mise-oeuvre-2022-2027.pdf?1652278896>>.

mesure 1.6.2<sup>17</sup> :

- « 1.6.2.1 - Soutenir la conversion vers l'électricité dans les bâtiments résidentiels » ;
- « 1.6.2.2 - Soutenir la conversion vers l'électricité et d'autres énergies renouvelables dans les bâtiments commerciaux et institutionnels » ;
- « 1.6.2.3 - Soutenir la conversion du gaz naturel vers l'électricité, et la biénergie pour la gestion de la pointe » ;
- « 1.6.2.4 - Mettre en place des normes et des réglementations pour réduire l'utilisation des énergies fossiles ».

Le gouvernement dit s'appuyer en partie sur « une démarche globale et équilibrée, fondée notamment sur une complémentarité optimale des réseaux électrique et gazier »<sup>18</sup> pour atteindre son objectif de réduire de 50 % par rapport au niveau de 1990 les émissions de gaz à effet de serre liées au chauffage des bâtiments résidentiels, commerciaux et institutionnels d'ici 2030. Ce faisant, le PMO 2021-2026 prévoit que le gouvernement demande à « Hydro-Québec et à Énergir de proposer conjointement les meilleurs moyens de réduire la part du carbone dans la chauffe des bâtiments au meilleur coût, pour les clients comme pour l'ensemble de la collectivité »<sup>19</sup>. Les actions retenues par le gouvernement à la suite de cette demande doivent permettre « la conversion partielle de la chauffe principale des bâtiments, du gaz naturel vers l'électricité et la biénergie (électricité et gaz naturel) – en tenant compte des impacts éventuels sur les tarifs »<sup>20</sup>. Il est d'ailleurs indiqué que, parmi ces actions, on retrouvera « la conversion du mazout vers l'électricité ainsi que le verdissement à long terme du gaz naturel par le biais du gaz naturel renouvelable »<sup>21</sup>.

### **L'entente entre Hydro-Québec et Énergir pour le déploiement de systèmes de biénergie**

Le 23 juin 2021, le gouvernement prend le décret 874-2021 « concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard de la mise en œuvre d'une solution favorisant la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le chauffage des bâtiments par l'intermédiaire de la conversion à la biénergie électricité-gaz naturel »<sup>22</sup>. Ce décret a pour objectif d'indiquer à la Régie de l'énergie l'appui du

---

<sup>17</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, préc., note 14, p. 29.

<sup>18</sup> *Id.*, p. 15.

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Décret 874-2021, (2021) 153 G.O. 2, 4139, p. 4139.

gouvernement quant à la solution qui sera proposée par Hydro-Québec et Énergir<sup>23</sup>. Il est d'ailleurs intéressant de noter les éléments suivants du décret :

« ATTENDU QUE dans le Plan pour une économie verte 2030, le gouvernement a indiqué que l'électrification à 100 % du chauffage ne constituerait pas une utilisation de l'électricité optimale pour le Québec, qu'une telle approche occasionnerait un important enjeu de pointe, à certaines heures de l'hiver, quand la consommation électrique atteint un niveau maximal, et qu'elle aurait également un effet négatif sur les coûts pour l'ensemble des clients ;

ATTENDU QUE dans ce contexte, le gouvernement a également indiqué dans le Plan pour une économie verte 2030 que la complémentarité des réseaux électrique et gazier du Québec sera un vecteur de réussite pour l'atteinte de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le chauffage des bâtiments à l'horizon 2030 »<sup>24</sup>

Le 13 juillet 2021, Hydro-Québec et Énergir ont conclu une entente de collaboration concernant le chauffage des bâtiments par la biénergie électricité – gaz naturel d'une durée de 20 ans. Cette entente vise à « *réduire les émissions de GES attribuables au chauffage d'une partie du parc de bâtiments résidentiels, commerciaux et institutionnels au moyen d'une nouvelle solution biénergie alliant l'électricité et le gaz naturel* »<sup>25</sup>. Elle découle de la demande du gouvernement liée à l'action 1.6.2.3 du PMO 2021-2026<sup>26</sup>.

Le 19 mai 2022, la Régie de l'énergie rend une décision favorable quant à la phase 1 de cette entente<sup>27</sup>, soit la phase visant les bâtiments résidentiels existants et nouveaux. Le passage suivant de la décision permet de distinguer les deux phases :

[169] Dans une première phase du Projet biénergie, environ 100 000 clients résidentiels seront incités à convertir leur système de chauffage de l'eau à l'électricité, ainsi que leur installation de chauffage de l'espace en mode biénergie. La seconde phase du Projet visera la clientèle commerciale et institutionnelle. Sa

---

<sup>23</sup> *Id.*, p. 4140.

<sup>24</sup> *Id.*, p. 4139 et 4140.

<sup>25</sup> ÉNERGIR, *Hydro-Québec et Énergir : partenariat inédit pour réduire les émissions de gaz à effet de serre*, 14 juillet 2021, en ligne : <<https://www.energir.com/fr/a-propos/medias/nouvelles/parteneriat-inedit-hydro-quebec-et-energir/>> (consulté le 29 juin 2021).

<sup>26</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, préc., note 14, p. 15.2022

<sup>27</sup> 19 mai 2022, D-2022-061 *Demande relative aux mesures de soutien à la décarbonation du chauffage des bâtiments – Phase 1*.

mise en place nécessitera la fixation d'un tarif biénergie qui sera soumis à l'examen de la Régie en phase 2 du présent dossier vers la fin de l'année 2022.<sup>28</sup>

La Régie de l'énergie s'est également prononcée sur l'inclusion de nouveaux bâtiments à l'entente :

*[206] La Régie constate que des nouveaux bâtiments s'ajoutent annuellement au réseau d'Énergir afin d'être alimentés en gaz naturel pour satisfaire leurs besoins de chauffage. Selon Énergir, le taux de pénétration de ce marché est de l'ordre de 9 %.*

*[207] Pour certains intervenants, il n'est pas opportun d'inclure les nouveaux bâtiments dans l'Offre biénergie et de comptabiliser, en conséquence, la réduction des émissions de GES qui y serait associée. D'une part, ils soutiennent que le Décret réfère seulement aux clients actuels et d'autre part, que cela favorise le maintien du réseau gazier.*

*[208] La Régie ne retient pas cette interprétation. Tout d'abord, comme mentionné ci-haut, la Politique énergétique 2030 et le PÉV 2030 ne découragent nullement l'expansion du réseau gazier. D'ailleurs, le PÉV 2030 priorise les énergies renouvelables, dont l'électricité, lors de la construction ou la rénovation de bâtiments de façon à ce que les énergies renouvelables constituent la principale, et non l'unique, source d'énergie utilisée pour le chauffage.*

*[209] Ainsi, pour être raccordée au réseau, la clientèle des nouveaux bâtiments sera fortement encouragée à opter pour le mode biénergie plutôt que d'utiliser seulement le gaz naturel pour satisfaire ses besoins de chauffage. En outre, Énergir n'entreprendra pas de démarche ciblée pour attirer des clients qui opteraient plutôt pour le TAÉ [tout à l'électricité].*

(nos soulignements)

S'il est vrai que le gouvernement n'a jamais explicitement mentionné qu'il souhaite la fin de l'expansion du secteur gazier au Québec, les objectifs fixés dans le PEV 2030 et le PMO 2022-2027 pourrait nécessiter que les nouveaux bâtiments n'intègrent pas ce réseau. Le gouvernement ne mentionne d'ailleurs pas qu'il souhaite une telle expansion. Une augmentation du nombre des bâtiments desservis par le gaz naturel, même si une faible proportion de celui-ci est renouvelable, pourrait ne pas servir les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du gouvernement, notamment dans le secteur du bâtiment. Cette augmentation pourrait plutôt ralentir la transition énergétique voulue par le

---

<sup>28</sup> *Id.*, par. 169.061

gouvernement.

## **Le Règlement sur les appareils de chauffage au mazout**

En lien avec les actions 1.6.2.1 et 1.6.2.4 du PMO 2021-2026, le gouvernement a adopté le 17 novembre 2021 le *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*<sup>29</sup> dont l'article 1 se lit ainsi :

**1. Le présent règlement a pour objet de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique attribuables au chauffage domestique en interdisant progressivement l'installation et la réparation de certains appareils de chauffage de l'espace et de l'eau fonctionnant au moyen de certaines formes d'énergie.**<sup>30</sup>

(nos soulignements)

Les interdictions prévues à ce règlement visent les bâtiments résidentiels qui répondent à certaines conditions<sup>31</sup>. Ce règlement distingue, pour son application, les bâtiments résidentiels existants, soit ceux « *dont le permis de construction a été délivré avant le 31 décembre 2021 par la municipalité locale compétente sur le territoire visé par la construction* »<sup>32</sup>, des bâtiments résidentiels neufs, soit ceux « *dont le permis de construction a été délivré le ou après le 31 décembre 2021 par la municipalité locale compétente sur le territoire visé par la construction* »<sup>33</sup>. Les interdictions prévues sont les suivantes :

« **5. À compter du 31 décembre 2021, il est interdit, dans un bâtiment résidentiel neuf, d'installer ou de faire installer une chaudière, un générateur d'air chaud ou un chauffe-eau fonctionnant en tout ou en partie au mazout.**

**6. À compter du 31 décembre 2023, il est interdit, dans un bâtiment résidentiel existant, d'installer ou de faire installer une chaudière, un générateur d'air chaud ou un chauffe-eau fonctionnant en tout ou en partie au mazout.**

*Il est également interdit, dans un bâtiment résidentiel existant et à compter de cette même date, d'installer ou de faire installer une chaudière, un générateur d'air chaud ou un chauffe-eau fonctionnant en tout ou en partie au moyen d'un combustible fossile si cet appareil a pour but de remplacer un appareil fonctionnant en tout ou en partie au mazout.*

**7. Il est interdit, à compter du 31 décembre 2023, de réparer ou de faire réparer une**

---

<sup>29</sup> *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, RLRQ, c. Q-2, r. 1.1.

<sup>30</sup> *Id.*, art. 1.

<sup>31</sup> *Id.*, art. 2 al. 1, 3 et 4.

<sup>32</sup> *Id.*, art. 2, al. 2 (1).

<sup>33</sup> *Id.*, art. 2, al. 2, par. 2.

*chaudière, un générateur d'air chaud ou un chauffe-eau fonctionnant en tout ou en partie au mazout lorsque cet appareil se trouve dans un bâtiment résidentiel existant et qu'il y a été installé :*

*1° dans le cas d'une chaudière ou d'un générateur d'air chaud, plus de 20 ans auparavant ;*

*2° dans le cas d'un chauffe-eau, plus de 10 ans auparavant.*

*Pour l'application du présent règlement, est une «réparation» tout travail effectué sur un appareil visé au premier alinéa pour le remettre en bon état à l'exception : 1° d'un entretien visé à l'annexe L de la version la plus récente de la norme CSA B139, «Code d'installation des appareils de combustion au mazout», publiée par le groupe CSA ;*

*2° d'une réparation ou d'un remplacement d'un moteur de l'appareil ou d'une composante mobile actionnée par ce moteur ;*

*3° d'une réparation ou d'un remplacement d'une composante électronique ou électrique liée aux contrôles de fonctionnement et de sécurité de l'appareil.*

*Malgré le paragraphe 1 du deuxième alinéa, la réparation ou le remplacement de la chambre de combustion ou de l'échangeur de chaleur d'un appareil sont interdits.*

*Rien dans le présent article n'empêche quiconque de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser un rejet de contaminant. »<sup>34</sup>  
(nos soulignements)*

Ainsi, le gouvernement provincial a choisi de sortir progressivement de l'utilisation du mazout comme source d'énergie pour le chauffage des bâtiments. Sans interdire formellement l'expansion du réseau de gaz naturel, le gouvernement vient tout de même réduire son expansion dans un cas précis, soit l'interdiction, à compter du 31 décembre 2023, d'installer un appareil alimenté par un combustible fossile si cet appareil sert à en remplacer un fonctionnant au mazout<sup>35</sup>.

Ainsi, le gouvernement interdit progressivement l'utilisation du mazout comme source d'énergie pour le chauffage des bâtiments, sans porter d'action concernant l'interdiction du gaz naturel.

### ***Le Plan de mise en œuvre 2022–2027 du Plan pour une économie verte 2030***

Le PMO 2022–2027 prévoit encore l'objectif 1.6 *Réduire les émissions de GES des bâtiments et*

---

<sup>34</sup> *Id.*, art. 5 à 7.

<sup>35</sup> *Id.*, art. 6 al. 2.

*utiliser l'énergie plus efficacement. C'est toujours la mesure 1.6.2 Remplacer l'énergie fossile par l'électricité et d'autres énergies renouvelables qui concerne directement les sources d'énergie des bâtiments. Le PMO 2022-2027 reconduit les quatre actions prévues au PMO 2021-2026 pour mettre en œuvre la mesure 1.6.2 et en ajoute une cinquième : « 1.6.2.5 – Réaliser des projets de recherche et de démonstration sur la gestion de la pointe électrique »<sup>36</sup>.*

Dans le PMO 2022-2027, le gouvernement souligne l'adoption du *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout* comme étant une « *une mesure importante du PEV 2030 qui contribuera à l'atteinte de la cible de réduction de 50 % des émissions de GES liées au chauffage des bâtiments au Québec à l'horizon 2030* »<sup>37</sup>. Le gouvernement souligne également l'entente survenue entre Hydro-Québec et Énergir qui «  *vise à soutenir le remplacement des systèmes de chauffage alimentés uniquement au gaz au Québec* »<sup>38</sup>.

Le soutien financier provenant du programme ÉcoPerformance-Bâtiments et visant la conversion vers l'électricité et d'autres énergies renouvelables dans les bâtiments commerciaux et institutionnels est mentionné, mais aucune action réglementaire en ce sens n'est expressément prévue<sup>39</sup>. Le gouvernement souligne également la diffusion prévue en 2022 de la *Stratégie québécoise sur l'hydrogène vert et les bioénergies*<sup>40</sup>.

Dans la section traitant de l'exemplarité de l'État quant à son parc immobilier, on peut lire que :

*« le gouvernement travaille à la mise au point d'un système de déclaration, de cotation et de performance énergétiques pour l'ensemble des grands bâtiments du Québec afin de mobiliser encore plus les propriétaires de bâtiments et de les inciter à passer à l'action. Il concentrera ses efforts, dans un premier temps, dans le parc gouvernemental de bâtiments pour valider l'applicabilité du système développé et apprendre de l'expérience acquise avant de l'implanter dans le secteur privé. »<sup>41</sup>*

(nos soulignements)

Le PMO 2022-2027 crée la nouvelle action nommée « *Accélérer la transition climatique*

---

<sup>36</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, préc., note 15, p. 50.

<sup>37</sup> *Id.*, p. 23.

<sup>38</sup> *Id.*, p. 10.

<sup>39</sup> *Id.*, p. 24.

<sup>40</sup> *Id.*, p. 10.

<sup>41</sup> *Id.*, p. 24.



locale »<sup>42</sup> où le gouvernement reconnaît qu'« [à] titre de gouvernements de proximité, les municipalités peuvent avoir une incidence directe sur la réduction des émissions de GES et contribuer à l'adaptation aux changements climatiques du Québec »<sup>43</sup>. En ce sens, on lit que :

*[I]e PEV 2030 invite les municipalités à se doter d'un plan de lutte contre les changements climatiques complémentaire à la politique-cadre du gouvernement du Québec, et ce, afin de planifier leurs interventions au sein d'une démarche globale et structurée*<sup>44</sup>.

#### RÈGLEMENT SUR LA QUANTITÉ DE GAZ NATUREL RENOUVELABLE DEVANT ÊTRE LIVRÉE PAR UN DISTRIBUTEUR

Le *Règlement sur la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*<sup>45</sup> est entré en vigueur en mars 2019. Dans la Stratégie, le gouvernement précise qu'il « a pour but de favoriser une utilisation accrue de gaz de source renouvelable en précisant la quantité minimale de gaz de source renouvelable que les distributeurs de gaz naturel doivent livrer annuellement dans leur réseau, soit 1 % en 2020, 2 % à compter de 2023 et 5 % à compter de 2025 »<sup>46</sup>. Il ajoute que « [d]ans le cadre du Plan pour une économie verte 2030, le gouvernement s'est engagé à porter ce volume minimal à 10 % à l'horizon 2030 »<sup>47</sup>. À cet effet, le *Règlement modifiant le Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* a été publié le 22 juin 2022 à la Gazette officielle du Québec<sup>48</sup> en prévision d'une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>49</sup>. Une période de consultation de 45 jours sur ce projet de règlement s'est terminée le 6 août 2022.

Le projet de règlement a pour objet de « préciser les matières, les sources d'énergie ou les processus de fabrication requis pour que le gaz naturel ou l'hydrogène de source renouvelable ajoutés au gaz naturel constituant du gaz de source renouvelable »<sup>50</sup>. Il fixe

---

<sup>42</sup> *Id.*, p. 34.

<sup>43</sup> *Id.*, p. 35.

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> *Règlement sur la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*, RLRQ, c. R-6.01, r. 4.3.

<sup>46</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Stratégie québécoise sur l'hydrogène vert et les bioénergies*, 25 mai 2022, p. 27, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/ressources-naturelles/Documents/Energie/Strategie-hydrogene-vert-bioenergies-version-ecran-MERN.pdf?1653507399>> (consulté le 1 juillet 2022), p. 50.

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Projet de règlement - Règlement modifiant le Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*, (2022) 154 G.O. 2, 3491.

<sup>49</sup> *Id.*, art. 4.

<sup>50</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Gaz naturel renouvelable - Le Québec en route vers une hausse des exigences liées à la quantité de gaz de source*

également la quantité minimale de gaz de source renouvelable qu'un distributeur de gaz naturel doit livrer annuellement pour consommation finale dans le territoire sur lequel porte son droit exclusif à 7 % en 2028 et à 10 % en 2030<sup>51</sup>.

## CRITIQUE DU PEV : UN PLAN INCOMPLET POUR ATTEINDRE LES CIBLES DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GES ?

Certains auteurs estiment que le Plan pour une économie verte est insuffisant afin de respecter les cibles d'émissions de gaz à effet de serre. C'est le cas de Simon Langlois-Bertrand et Normand Mousseau qui soulignent dans un récent rapport de recherche que le PEV prévoit « une série d'actions [...] qui demeurent largement insuffisante »<sup>52</sup>. Leur rapport propose en plus des mesures spécifiques pour le secteur des bâtiments et suggèrent qu'

[à] compter du 1er janvier 2023, [d']interdire les options énergétiques fossiles pour le chauffage des bâtiments neufs et pour les bâtiments existants changeant de source énergétique (incluant la biénergie) ou nécessitant une expansion des réseaux de distribution de gaz; cette mesure implique le rejet de l'entente Hydro-Québec-Énergir qui vise à maintenir un rôle essentiel pour le gaz naturel dans le secteur du bâtiment.

Les auteurs invitent donc à une prise d'action plus rigoureuse et identifient l'interdiction du gaz naturel dans le secteur du bâtiment comme une action à prendre afin de lutter contre les changements climatiques.

## LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS DANS CE CONTEXTE

Le gouvernement du Québec dans le PEV ainsi que le GIEC dans son rapport de 2022 identifient les municipalités comme des actrices clés afin de relever les défis de la crise climatique<sup>53</sup>. Après avoir dressé les précédents constats sur la volonté québécoise d'agir en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, incluant celles du secteur des bâtiments, et les

---

*renouvelable injectée dans son réseau gazier*, 23 juin 2022, en ligne :

< <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/gaz-naturel-renouvelable-le-quebec-en-route-vers-une-hausse-des-exigences-liees-a-la-quantite-de-gaz-de-source-renouvelable-injectee-dans-son-reseau-gazier-838889169.html> > (consulté le 1 juillet 2022).

<sup>51</sup> *Projet de règlement - Règlement modifiant le Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*, préc., note 49, art. 2.

<sup>52</sup> Simon LANGLOIS-BERTRAND et Normand MOUSSEAU, *Plan pour la carboneutralité au Québec – Trajectoire 2050 et propositions d'actions à court terme*, Institut de l'énergie Trottier, juin 2022, p. 1.

<sup>53</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 4, p. 104; GIEC, *Changement climatique : une menace pour le bien-être de l'humanité et la santé de la planète*, communiqué de presse, 28 février 2022.

critiques soulevés concernant la suffisance des actions proposées pour y parvenir, il nous apparaît d'autant plus que les municipalités ont un rôle névralgique à jouer. La Ville de Montréal a d'ailleurs annoncé en mai 2022 son intention d'agir afin d'accélérer la décarbonation dans sa feuille de route<sup>54</sup>.

Voyons maintenant comment les municipalités peuvent réglementer les émissions de gaz à effet de serre dont est responsable le secteur du bâtiment.

## Concepts clés

### LA DISTINCTION ENTRE UNE COMPÉTENCE ET UN POUVOIR

Une compétence, ou un champ de compétence, correspond à un domaine dans lequel un palier de gouvernement peut agir. En contexte municipal, un pouvoir est un moyen dont une municipalité locale ou une municipalité régionale de comté peut se prévaloir pour occuper un de ses champs de compétence. Par exemple, les municipalités ont compétence en matière d'aménagement du territoire. Elles peuvent exercer cette compétence par divers moyens, notamment en ayant recours à leur pouvoir d'adopter un règlement de zonage.

### LE PARTAGE DES COMPÉTENCES

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit le partage des compétences entre le fédéral et les provinces<sup>55</sup>. L'environnement n'était cependant pas une préoccupation lors de l'écriture de la Constitution en 1867. Les tribunaux ont donc dû trancher la question et ont déterminé qu'il s'agit d'une compétence partagée<sup>56</sup>, notamment parce qu'il s'agit d'un objet qui, par sa nature même, est associé à plusieurs champs de compétences déjà attribués à l'un ou l'autre des paliers de gouvernement<sup>57</sup>.

### LES MUNICIPALITÉS ET LE PARTAGE DES COMPÉTENCES

En droit québécois, les municipalités sont considérées, selon l'expression commune, comme des *créatures provinciales*. Cette expression signifie que les municipalités sont créées par les

---

<sup>54</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *La Ville accélère le pas de la transition écologique et annonce sa feuille de route Vers des bâtiments montréalais zéro émission dès 2040*, communiqué de presse, 3 mai 2022,

<sup>55</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch.3 (R.U.), art. 91 et 92.

<sup>56</sup> *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401, par. 73.

<sup>57</sup> *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, par. 85 (CSC).

provinces par une compétence qui est expressément dévolue à ces dernières<sup>58</sup>.

En bref, les municipalités doivent respecter le partage des compétences entre les paliers fédéral et provincial. Puisque les municipalités sont créées par les provinces, elles ne peuvent pas réglementer dans les champs de compétence fédérale. Par exemple, les pêcheries sont de compétence fédérale, ce qui signifie que le Parlement du Canada est le seul à pouvoir adopter des lois et des règlements en cette matière, à moins de déléguer de manière explicite une compétence aux provinces pour le faire. Par conséquent, sans délégation explicite, un règlement d'une municipalité ayant pour objet d'interdire la pêche sur son territoire ne serait pas valide puisqu'il s'agit d'une compétence du gouvernement fédéral.

Les municipalités ont par ailleurs seulement les pouvoirs qui leur sont expressément dévolus par la loi ou par nécessaire inférence de la loi<sup>59</sup>. Il est donc nécessaire qu'une loi provinciale confie un pouvoir à une municipalité pour que celle-ci puisse réglementer sur un sujet. C'est notamment ce que fait la *Loi sur les compétences municipales*<sup>60</sup> qui donne notamment aux municipalités une compétence en environnement.

Néanmoins, affirmer que les municipalités ne constituent rien d'autre que des *créatures des provinces* serait réducteur. Comme le souligne la Cour supérieure du Québec dans l'affaire *Rossdeutscher*<sup>61</sup>,

*« [cette approche] ne correspond plus à ce qui est attendu des villes aujourd'hui comme en témoigne l'article 2 de la Loi sur les compétences municipales : [...]. »*

*Il suffit de relire l'arrêt Spraytech de la Cour suprême pour se convaincre que nous ne sommes plus à l'époque où les pouvoirs municipaux étaient réduits à la portion congrue au nom de l'aphorisme qui veut que les municipalités ne sont rien d'autre que des créatures des provinces, donc peu aptes à penser par elles-mêmes. »*

Un courant jurisprudentiel fort soutient également la compétence des municipalités et le rôle qu'elles doivent jouer dans la protection de l'environnement. Cette compétence découle notamment de l'application du principe de subsidiarité.

## LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Selon le principe de subsidiarité, le niveau de gouvernement le mieux placé pour agir devrait

---

<sup>58</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, préc., note 5, art. 92(8).

<sup>59</sup> *Immeubles Port Louis Ltée c. Village de Lafontaine*, [1991] 1 R.C.S. 326, par. 346.

<sup>60</sup> *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1.

<sup>61</sup> *Rossdeutscher c. Montréal (Ville de)*, 2016 QCCS 513, par. 227-228.

être celui qui adopte et met en œuvre une loi ou un règlement<sup>62</sup>. Un palier de gouvernement serait considéré comme étant le mieux placé selon deux principaux critères : son niveau de proximité avec l'enjeu et l'efficacité de son action. Cela signifie que les municipalités peuvent et devraient adopter des règlements sur certaines matières de manière à répondre à des préoccupations citoyennes particulières ou à des problématiques locales.

La mise en œuvre du principe de subsidiarité offre à la population la possibilité d'exprimer ses préoccupations environnementales à un acteur public proche de celle-ci. De plus, les municipalités peuvent intervenir dans le but d'appliquer efficacement les principes de prévention et de précaution, ce qui fait d'elles des actrices clés en matière de protection de l'environnement.

### ***Le principe de subsidiarité en droit québécois***

Dans le jugement *Spraytech*<sup>63</sup> rendu en 2001, la Cour suprême du Canada a affirmé l'importance du principe de subsidiarité. Par la même occasion, la Cour a confirmé le pouvoir des municipalités d'adopter certains règlements pour assurer la protection de l'environnement sur leur territoire.

La décision *Spraytech* porte sur un règlement municipal encadrant l'utilisation des pesticides. La validité de ce règlement était contestée. La Cour suprême a conclu à la validité du règlement adopté par la Ville pour limiter l'utilisation des pesticides puisque le règlement pouvait s'appliquer en toute conformité avec les lois fédérales et provinciales qui encadrent l'utilisation des pesticides. Cette décision met en lumière que tous les paliers de gouvernement peuvent adopter des règles sur un même sujet afin d'assurer la protection de l'environnement. En d'autres mots, la Cour a confirmé la validité du règlement limitant l'utilisation des pesticides en concluant qu'il avait été adopté en vertu du pouvoir général des municipalités d'adopter des règlements pour assurer le bien-être général et la santé. En effet, la Cour a jugé que la protection de l'environnement constitue un objectif légitime qui est lié à ce pouvoir général<sup>64</sup>. Il s'agit d'une illustration de la manière dont peut s'opérer le principe de subsidiarité dans le meilleur intérêt de tous, laissant au palier de gouvernement le plus apte à résoudre un problème donné le pouvoir de le faire.

Depuis l'arrêt *Spraytech*, l'importance du principe de subsidiarité a été réaffirmée en 2006 au

---

<sup>62</sup> RACHEL NADEAU, « Municipalités et protection de l'environnement », dans *JurisClasseur Québec*, Droit de l'environnement, coll. « Droit public », fasc. 3, Montréal, LexisNexis Canada, 2021, par. 1.1.

<sup>63</sup> *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 RCS 241 (CSC).

<sup>64</sup> Depuis cette décision, le Québec a adopté la *Loi sur les compétences municipales* en y prévoyant explicitement à l'article 19 que "Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement.

Québec dans la *Loi sur le développement durable*<sup>65</sup>. Cette loi définit le principe de subsidiarité ainsi<sup>66</sup> :

*les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernées.*

### ***Ristigouche : la réaffirmation du principe de subsidiarité***

Plusieurs décisions des tribunaux ont réaffirmé la légitimité de l'intervention municipale en environnement, notamment en raison du principe de subsidiarité. C'est le cas du jugement *Ristigouche*<sup>67</sup> rendu en 2018, dans lequel la Cour supérieure traite du principe de subsidiarité. Dans cette affaire, l'entreprise Gastem inc. réclamait des dommages et intérêts à la municipalité de Ristigouche qui avait adopté un règlement ayant pour objet d'imposer une norme plus sévère pour la distance devant séparer un site de forage de tout puits artésien ou de surface. Gastem prétendait que le règlement avait été adopté spécifiquement pour empêcher ses activités d'exploration pétrolière sur le territoire de la municipalité. La Cour supérieure a débouté Gastem, en précisant que le règlement était le résultat « d'un travail sérieux venant répondre aux préoccupations des citoyens de la municipalité »<sup>68</sup>.

La Cour estime également que « l'intérêt public, le bien-être collectif et la sécurité de la population doivent être considérés dans tous les projets introduits dans une municipalité »<sup>69</sup>. La Cour ajoute que les municipalités sont désormais reconnues en tant que palier de gouvernement et qu'à ce titre, elles doivent assumer leurs responsabilités pour protéger l'environnement sur leur territoire en respect du principe de subsidiarité.

En plus de réaffirmer le principe de subsidiarité, le tribunal affirme également le devoir des municipalités d'appliquer le principe de précaution dans ses actions<sup>70</sup> :

*« Le Tribunal rappelle qu'une municipalité a le devoir de faire respecter sur son territoire le principe de précaution, lequel est maintenant enchâssé dans la Loi sur le développement durable. »*

Les municipalités devraient donc considérer, en plus du principe de subsidiarité, le principe de

---

<sup>65</sup> *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1.

<sup>66</sup> *Id.*, art. 6 g).

<sup>67</sup> *Gastem inc. c. Municipalité de Ristigouche-Partie-Sud-Est*, 2018 QCCS 779.

<sup>68</sup> *Id.*, par. 33.

<sup>69</sup> *Id.*, par. 49.

<sup>70</sup> *Id.*, par. 52.

précaution dans leurs actions en matière de lutte contre les changements climatiques.

### ***Les municipalités comme gouvernement de proximité***

Depuis 2017, les municipalités ont un nouveau statut, soit celui de gouvernement de proximité. À la suite d'une modification législative<sup>71</sup>, le gouvernement du Québec leur a donné ce nouveau statut dans une tentative d'augmenter leurs pouvoirs et leur autonomie. Ces modifications législatives octroient de nouveaux pouvoirs aux municipalités spécialement en matière d'urbanisme, de zonage, de taxation et de diffusion de l'information.

Les municipalités représentent le palier de gouvernement le plus proche de la population. Par conséquent, c'est avec raison qu'elles disposent d'un pouvoir pour adopter des règlements en matière de zonage ou de protection de l'eau, notamment afin de répondre à des problématiques liées à la situation particulière de la localité et à des préoccupations citoyennes.

Bien que certaines compétences soient expressément données aux municipalités, notamment en matière d'environnement, et que le principe de subsidiarité reconnaisse la légitimité de leur action, les pouvoirs qui en découlent sont néanmoins limités à certains égards. Le principe de subsidiarité s'applique dans le respect du partage des compétences. Ainsi, l'application du principe de précaution doit se faire dans le respect des principes précédemment mentionnés et n'élargit pas le champ d'action municipale au-delà du partage constitutionnel.

## **Les compétences et les pouvoirs municipaux**

La manière dont les différents législateurs provinciaux délèguent des compétences aux municipalités a beaucoup changé depuis les années 90. Le courant législatif qui prévalait à l'époque consistait à déléguer des pouvoirs dans un langage précis, ce qui, conséquemment, en limitait la portée<sup>72</sup>.

C'est l'adoption en 2005 de la *Loi sur les compétences municipales* qui marque le changement de paradigme en ce qui a trait à la délégation de compétence, et donc de pouvoir, aux municipalités. À l'adoption de cette loi, le législateur québécois a également transféré certaines dispositions de la *Loi sur les cités et villes* et du *Code municipal du Québec* vers des lois

---

<sup>71</sup> *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q. 2017, c. 13.

<sup>72</sup> YVON DENAULT, « La Loi sur les compétences municipales (projet de loi n° 62) » (décembre 2005), p. 105.

sectorielles<sup>73</sup> comme la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>74</sup>.

Autant les modifications législatives qu'une nouvelle approche jurisprudentielle ont permis aux municipalités d'élargir leur champ d'intervention. Les tribunaux ont privilégié, dans la majorité des cas, une interprétation large et libérale des lois et règlements municipaux<sup>75</sup>. Il est désormais possible d'affirmer que :

*[p]lus que jamais, l'objectif derrière la disposition législative en cause doit être pris en considération afin de déterminer la portée possible d'un règlement municipal en découlant. Il s'agit de concevoir le rôle des municipalités dans un tout autre spectre, fidèle à l'autonomie qui leur est conférée et sans considérer comme un frein dirimant le fait qu'elles ne sont titulaires que de pouvoirs délégués par une autorité supérieure<sup>76</sup>.*

Dans la présente section, nous nous attardons à trois sources de délégation de compétences et de pouvoirs :

- La compétence en environnement en vertu de la *Loi sur les compétences municipales*
- La compétence en aménagement du territoire et en urbanisme en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*
- La compétence de la Communauté métropolitaine de Montréal d'adopter un règlement portant sur l'assainissement de l'atmosphère

## LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

### ***Principes généraux de la Loi sur les compétences municipales***

La *Loi sur les compétences municipales* « [s']applique aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté, à l'exception des villages nordiques, cris ou naskapi »<sup>77</sup>.

L'article 4 de la *Loi sur les compétences municipales* énonce les compétences municipales qu'elle délègue dans des termes généraux, tout en permettant que certaines compétences puissent également être déléguées aux municipalités par d'autres lois comme la *Loi sur*

---

<sup>73</sup> *Id.*, p. 107.

<sup>74</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1.

<sup>75</sup> *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 RCS 231 (CSC); *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342; *R. c. Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 RCS 485 (CSC); *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 RCS 241 (CSC).

<sup>76</sup> MARC-ANDRÉ LECHASSEUR, *Zonage et urbanisme en droit canadien*, 3e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2016, p. 138.

<sup>77</sup> *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 60, art. 1.



*l'aménagement et l'urbanisme :*

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

- 1° la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs ;*
- 2° le développement économique local, dans la mesure prévue au chapitre III ;*
- 3° la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication ;*
- 4° l'environnement ;*
- 5° la salubrité ;*
- 6° les nuisances ;*
- 7° la sécurité ;*
- 8° le transport.*

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

(nos soulignements)

L'article 4 al. 2 de la *Loi sur les compétences municipales* prévoit un pouvoir général d'adopter des mesures non réglementaires dans certains champs de compétence. À l'époque de l'adoption de la loi, le ministère des Affaires municipales et des Régions a produit un document à l'intention des élus et des administrateurs municipaux dans lequel on précise que ce type de mesure, « *contrairement à un règlement, ne vise pas à imposer une règle aux citoyens* »<sup>78</sup> et permet aux municipalités d'« *octroyer un contrat, [d']adopter une directive, une politique ou toute autre décision de nature administrative* »<sup>79</sup>. On y précise d'ailleurs que « *[s]ur le plan formel, de telles mesures non réglementaires se concrétiseront par l'adoption d'une résolution. Cependant, si une municipalité doit emprunter pour financer des travaux, elle devra adopter un règlement d'emprunt à cette fin.* »<sup>80</sup> Le pouvoir d'adopter des mesures non réglementaires dans le domaine du développement économique local est le seul à être limité explicitement<sup>81</sup>.

L'article 5 de la *Loi sur les compétences municipales* prévoit quant à lui que « *[d]ans 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*

---

<sup>78</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *La Loi sur les compétences municipales commentée article par article*, janvier 2006, p. 3.

<sup>79</sup> *Id.*

<sup>80</sup> *Id.*

<sup>81</sup> *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 58, art. 9 et 11.

*impersonnel* »<sup>82</sup>.

L'article 6 de la *Loi sur les compétences municipales* précise d'ailleurs l'exercice d'un tel pouvoir réglementaire :

**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 ;*

*5° l'obligation de fournir une sûreté pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité ou effectue des travaux sur le domaine public ;*

*6° des règles qui font référence à des normes édictées par un tiers ou approuvées par lui. Ces règles peuvent prévoir que des modifications apportées à ces normes en font partie comme si elles avaient été adoptées par la municipalité locale. De telles modifications entrent en vigueur à la date fixée par la municipalité aux termes d'une résolution dont l'adoption fait l'objet d'un avis public conformément à la loi qui la régit.*

[...].<sup>83</sup>

(nos soulignements)

Les articles 2 et 3 de la *Loi sur les compétences municipales* dictent quant à eux les principes qui doivent sous-tendre l'interprétation des pouvoirs municipaux délégués par la loi :

**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.**

**3. Toute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante.**<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> *Id.*, art. 5.

<sup>83</sup> *Id.*, art. 6.

<sup>84</sup> *Id.*, art. 2 et 3.

(nos soulignements)

L'article 2 de la *Loi sur les compétences municipales* n'est pas étranger à l'évolution jurisprudentielle opérée par la Cour suprême quant aux pouvoirs des municipalités. En effet, le législateur québécois a voulu envoyer un message clair qu'il adhérerait à cette évolution jurisprudentielle en l'inscrivant directement dans la loi. C'est d'ailleurs ce que vient rappeler la Cour d'appel du Québec dans *Wallot* :

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

*[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>85</sup>*

(références omises)

---

<sup>85</sup> *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, par. 30-31.

## **Compétence en environnement**

En ce qui a trait à la lutte aux changements climatiques, il est évidemment pertinent d'explorer la compétence des municipalités locales en matière d'environnement. Celle-ci découle du paragraphe 4 al. 1 de la *Loi sur les compétences municipales*. Alors que la compétence des municipalités locales en ce qui a trait au développement économique local est limitée<sup>86</sup>, la compétence en environnement ne l'est pas. À cet effet, il est à noter que le mot « environnement » n'est pas défini dans la *Loi sur les compétences municipales*. Il faut l'entendre « dans son sens large [qui] couvre notamment la protection de l'environnement, (...) l'alimentation en eau, l'égout et l'assainissement des eaux, la gestion des matières résiduelles incluant celle des matières recyclables »<sup>87</sup>.

### ***Pouvoirs en environnement et pouvoir réglementaire pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population***

Les pouvoirs municipaux généraux en environnement découlent des articles 4 et 19 de la *Loi sur les compétences municipales*. Il est donc possible pour les municipalités locales d'adopter des mesures non réglementaires en environnement<sup>88</sup>. La source du pouvoir général des municipalités locales de réglementer en environnement provient quant à lui de l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales* et se lit ainsi :

**19. Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement.**<sup>89</sup>

(nos soulignements)

L'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales*, dont l'objet n'est pas cité expressément comme un champ de compétence à l'article 4 alinéa 1 de la *Loi sur les compétences municipales*, est également pertinent. Il se lit ainsi :

**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.**<sup>90</sup>

(nos soulignements)

L'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales* est une disposition qui autorise les

---

<sup>86</sup> *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 60, art. 10.

<sup>87</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, préc., note 78, p. 12.

<sup>88</sup> *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 60, art. 4.

<sup>89</sup> *Id.*, art. 19.

<sup>90</sup> *Id.*, art. 85.

municipalités à adopter « *des règlements qui visent véritablement à faciliter la réalisation d'objectifs telles la santé et la sécurité publiques* »<sup>91</sup>. Or, cette disposition ne confère pas un pouvoir illimité<sup>92</sup>. Ce pouvoir de réglementer ne peut pas être utilisé pour occuper un champ de compétence non dévolu aux municipalités. Il octroie cependant une plus grande marge de manœuvre aux municipalités, notamment dans un champ de compétence comme l'environnement.

#### LA RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE CHAUFFAGE AU BOIS

C'est d'ailleurs en vertu des pouvoirs conférés aux articles 4, 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* que la Ville de Montréal a adopté en 2015 le *Règlement concernant les appareils et les foyers permettant l'utilisation d'un combustible solide*. Ce règlement vise à limiter l'émission de particules dans l'atmosphère et favoriser une meilleure qualité de l'air à Montréal. En vertu de ce règlement, l'utilisation de tout appareil ou foyer à combustible solide est maintenant interdite, à moins de respecter un taux d'émission maximal de 2,5 grammes de particules par heure dans l'atmosphère<sup>93</sup>. Ce taux d'émission doit par ailleurs être certifié par l'Agence américaine de protection de l'environnement (Environmental protection agency – EPA) ou respecter la norme canadienne CSA/B415.1-10<sup>94</sup>. Ce règlement interdit de plus l'utilisation de tout appareil ou foyer utilisant un combustible solide en cas d'avertissement de smog, sous peine d'amende<sup>95</sup>.

À cet égard, bien que le législateur provincial ait adopté, en 2009, le *Règlement sur les appareils de chauffage au bois*, il faut savoir que ce règlement pose plutôt des normes minimales de conformité relatives à la fabrication, à la vente, à l'offre en vente et à la distribution d'appareils de chauffage au bois<sup>96</sup>. Ainsi, outre l'interdiction de brûler toute matière non permise par la garantie, le manuel du fabricant ou l'une des normes énumérées dans ce règlement<sup>97</sup>, les normes établies par la province dans le *Règlement sur les appareils de chauffage au bois* ne visent pas l'utilisation de tels appareils, comme le fait, par exemple, le règlement de la Ville de Montréal, mais encadrent plutôt leur fabrication, leur vente et leur distribution dans la province.

---

<sup>91</sup> *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, préc., note 61, par. 20.

<sup>92</sup> *Id.*

<sup>93</sup> *Règlement concernant les appareils et les foyers permettant l'utilisation d'un combustible solide*, r. 15-069, art. 5 al. 1.

<sup>94</sup> *Id.*, art. 5.

<sup>95</sup> *Id.*, art. 6, 10.

<sup>96</sup> *Id.*, art. 4, 5 et 7.

<sup>97</sup> *Id.*, art. 3.1.

## **Limites au pouvoir de réglementer prévu aux articles 19 et 85 de la Loi sur les compétences municipales**

### L'ARTICLE 3 DE LA LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

Le pouvoir de réglementer prévu aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* est bien sûr subordonné à l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales* abordé précédemment. Ce faisant, toute disposition d'un règlement adopté en vertu des articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* est inopérante si elle est inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement provincial ou d'un de ses ministres.

Le conflit de lois est une situation dans laquelle des dispositions de deux lois ou règlements se contredisent. Donc, pour qu'il y ait un conflit entre deux dispositions, le respect de l'une des dispositions doit entraîner le non-respect de l'autre. Autrement dit, il y a conflit si une disposition dit « oui » et l'autre dit « non ».

Il est possible d'illustrer le conflit de lois par l'exemple suivant :

*[43] [...], les textes en cause sont directement en conflit puisqu'il est impossible de respecter à la fois l'un et l'autre.*

*[44] En effet, le propriétaire du fonds enclavé est en droit d'exiger qu'on lui fournisse un droit de passage, alors que la réglementation municipale interdit de le lui fournir. Il y a donc conflit direct : on ne peut à la fois avoir le droit d'exiger quelque chose qu'il nous est par ailleurs interdit d'obtenir.*

*[45] Le conflit est encore plus évident si l'on se place du point de vue du voisin qui doit fournir le droit de passage. Ce dernier, en effet, aux termes du Code civil, est tenu de fournir au propriétaire enclavé un droit de passage. Or, si, comme en l'espèce, la réglementation municipale lui interdit d'aménager un tel droit de passage, le voisin est alors confronté à deux règles parfaitement inconciliables : l'art. 997 du Code civil lui impose de faire ce que la réglementation municipale lui interdit de faire. Si le voisin fournit un droit de passage, il satisfait à l'obligation que lui impose le Code civil, mais, ce faisant, il viole la réglementation municipale en vigueur. S'il ne fournit pas le passage, il respecte la réglementation, mais enfreint l'obligation que lui impose le Code. Le voisin ne peut donc respecter le devoir que lui impose le Code civil, sans enfreindre la réglementation municipale et vice-versa. Le voisin est donc aux prises avec des devoirs légaux inconciliables, car contradictoires.*

[nos soulignements]

En cas de conflit de lois, les lois et règlements du gouvernement provincial ont préséance sur les règlements d'une municipalité adoptés en vertu de la *Loi sur les compétences municipales*.

L'ARTICLE 118.3.3 DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

L'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que les règlements adoptés en vertu de cette loi ont préséance sur les règlements municipaux portant sur le même objet, sauf sur approbation ministérielle.

**118.3.3. Tout règlement pris en vertu de la présente loi prévaut sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre, auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la Gazette officielle du Québec. Le présent alinéa s'applique malgré l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1).**

*Le ministre peut modifier ou révoquer une approbation délivrée en vertu du premier alinéa dans le cas où le gouvernement adopte un nouveau règlement relativement à une matière visée dans un règlement municipal déjà approuvé.*

*Avis de cette décision du ministre est publié sans délai à la Gazette officielle du Québec.*

*Le premier alinéa ne s'applique pas aux dispositions d'un règlement pris en vertu de la présente loi qui prévoit qu'un tel règlement ou certains articles de ce règlement sont appliqués par toutes les municipalités, par une certaine catégorie de municipalités ou par une ou plusieurs municipalités lorsque le règlement municipal vise la mise en œuvre des dispositions d'un règlement pris en vertu de la présente loi.*

*Au sens du premier alinéa, équivaut à une approbation du ministre celle du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire visée à l'article 79.17 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1). Dans un tel cas, la publication à la Gazette officielle du Québec prévue à ce premier alinéa n'est pas requise.<sup>98</sup>*

(nos soulignements)

L'arrêt *Saint-Michel Archange*<sup>99</sup> précise ce que l'on entend par la notion de « même objet » :

*Pour savoir donc si un règlement municipal porte sur « le même objet », il faut se demander s'il touche la même chose, autrement dit analyser ce que les constitutionnalistes appellent le « pith and substance ». Ce n'est donc pas tout*

<sup>98</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc, note 5, art. 118.3.3.

<sup>99</sup> *Saint-Michel Archange (Municipalité) c. 2419-6388 Québec inc.*, [1992] RJQ 875, 23 (QCCA).

*règlement municipal qui, affectant de près ou de loin l'environnement, sera inopérant, mais seulement celui dont la finalité est identique à celle du règlement municipal.*

Cela veut dire que lorsqu'un objet est traité par un règlement d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, un règlement municipal ne peut pas prévoir une norme contraire ou même plus sévère sur cet objet. C'est le cas de la situation suivante décrite par les auteurs Benoît Frate et David Robitaille :

*Cette réalité est bien illustrée par un règlement provincial qui interdit la construction d'un site de forage (notamment pour le pétrole ou le gaz) à moins de 500 mètres "d'un site de prélèvement d'eau effectué à des fins de consommation humaine ou de transformation alimentaire". Or, plus de 300 municipalités québécoises tentent depuis des années de convaincre le ministre de l'Environnement d'approuver leurs propres règlements qui étendraient l'interdiction à deux kilomètres. Ces normes de préséance sont des rappels quant à la nature déléguée des pouvoirs municipaux et sur la hiérarchie juridique qui la commande.<sup>100</sup>*

Plus encore, un règlement municipal doit céder le pas à un règlement provincial environnemental ayant le même objet, « même si le premier peut être concilié avec le second parce qu'il lui est complémentaire »<sup>101</sup>.

En bref, cette règle donne plus de force aux normes provinciales qu'aux normes municipales portant sur le même objet en droit de l'environnement.

## **Constats**

### LES MUNICIPALITÉS LOCALES PEUVENT ET DOIVENT AGIR DANS LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les municipalités locales possèdent une compétence générale en environnement en vertu de l'article 4 al. 1 (4) de la *Loi sur les compétences municipales*. Elles possèdent également le pouvoir d'adopter des règlements en matière d'environnement en vertu de l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales*. L'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales* leur procure une marge de manœuvre supplémentaire dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire puisqu'elles peuvent réglementer pour assurer la paix, l'ordre, le bon

---

<sup>100</sup> BENOÎT FRATE, DAVID ROBITAILLE, « Quinze ans de Loi sur les compétences municipales : contexte, avancées et limite pour l'autonomie locale », dans Barreau du Québec – Service de la formation continue, *Développements récents en droit municipal* (2022), 509, p. 205- 240, aux pages. 211-212.

<sup>101</sup> *Séguin c. Municipalité de Saint-Joseph-du-Lac*, 2022 QCCS 1095, par. 20; *Saint-Michel Archange (Municipalité) c. 2419-6388 Québec inc.*, préc., note 106, 22.



gouvernement et le bien-être général de leur population.

En vertu de l'article 2 de la *Loi sur les compétences municipales*, les pouvoirs réglementaires découlant des articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive. Ces pouvoirs réglementaires permettent aux municipalités locales de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population<sup>102</sup> et doivent donc bénéficier d'une interprétation large et libérale telle que soulignée par l'arrêt *Wallot*<sup>103</sup>. La lutte aux changements climatiques est un besoin municipal auquel les municipalités locales peuvent et doivent répondre dans l'intérêt de leur population. Ce besoin ouvre donc la porte à ce que les municipalités locales se servent des pouvoirs de réglementer prévus aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* afin de réduire à la source les émissions de gaz à effet de serre provenant, notamment, des bâtiments se situant sur leur territoire.

#### DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES MUNICIPALES QUI DOIVENT ÊTRE CONCILIALES AVEC LE CADRE JURIDIQUE PROVINCIAL

Conformément à l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales*, une disposition d'un règlement adopté en vertu des pouvoirs réglementaires prévus aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* ne peut être inconciliable avec une disposition d'une loi ou d'un règlement provincial. En l'occurrence, une réglementation municipale visant à encadrer les émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation énergétique des bâtiments n'est pas, en soi, inconciliable avec les lois et règlements provinciaux. La formulation précise des dispositions d'un éventuel règlement municipal à ce sujet sera particulièrement importante puisque ces dispositions pourraient s'avérer inconciliables dans certaines circonstances avec les lois et règlements provinciaux. Il pourrait être possible qu'une disposition visant directement à interdire le raccordement de nouveaux bâtiments à un réseau de distribution de gaz naturel puisse être inconciliable avec l'article 77 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Cet article prévoit l'obligation pour un distributeur de gaz naturel de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution<sup>104</sup>.

Ainsi, une approche réglementaire générale d'encadrement des émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation énergétique des bâtiments est moins susceptible d'être en conflit avec une loi ou un règlement provincial, alors qu'une approche plus ciblée visant directement l'interdiction ou la réduction de l'utilisation du gaz naturel dans les bâtiments

---

<sup>102</sup> *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 60, art. 2.

<sup>103</sup> *Wallot c. Québec (Ville de)*, préc., note 84.

<sup>104</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, chapitre R-6.01, art. 77.

pourrait constituer une approche plus risquée.

#### UN RÈGLEMENT MUNICIPAL DONT L'OBJET DOIT ÊTRE DISTINCT DE L'OBJET DES RÈGLEMENTS D'APPLICATION DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT, SAUF AUTORISATION

L'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que les règlements adoptés en vertu de cette loi ont préséance sur les règlements municipaux portant sur le même objet, sauf s'il y a approbation ministérielle. Aucun règlement d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* n'encadre spécifiquement la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation énergétique des bâtiments. Par contre, il existe des règlements d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui encadrent certains types d'appareil de chauffage. On peut penser au *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*<sup>105</sup> ou au *Règlement sur les appareils de chauffage au bois*<sup>106</sup>. Tout règlement municipal adopté en vertu des pouvoirs réglementaires prévus aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* doit donc porter sur un objet distinct de l'objet de ces deux règlements ou obtenir l'approbation du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques<sup>107</sup>.

À défaut d'obtenir l'autorisation ministérielle prévue à l'article 118.3.3 al. 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, une municipalité locale devrait adopter une approche réglementaire prudente visant un espace réglementaire qui n'est pas occupé par le gouvernement provincial. Une telle approche réglementaire est non seulement conciliable avec le cadre juridique provincial, mais permet également de respecter la préséance des règlements d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

#### UNE APPROCHE RÉGLEMENTAIRE EN COHÉRENCE AVEC LA VISION GOUVERNEMENTALE

Il n'y a aucune obligation légale à ce que la réglementation municipale respecte la vision gouvernementale dans un domaine. Or, considérant les limites découlant des articles 3 de la *Loi sur les compétences municipales* et 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* aux pouvoirs réglementaires prévus aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales*, il est cependant souhaitable d'assurer une cohérence entre l'action gouvernementale provinciale et municipale afin d'assurer la mise en œuvre de la transition énergétique et la lutte contre les changements climatiques. Une municipalité locale peut réglementer un objet en espérant que cela incite le gouvernement à réglementer ce même objet. Le gouvernement peut aussi décider de réglementer un objet pour éviter qu'un règlement municipal s'applique

---

<sup>105</sup> *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, préc., note 29.

<sup>106</sup> *Règlement sur les appareils de chauffage au bois*, RLRQ, c. Q-2, r. 1.

<sup>107</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 5, art. 118.3.3.

alors qu'il ne cadre pas avec sa vision.

À cet effet, les éléments suivants méritent une attention particulière :

- le gouvernement a précisé que l'électrification à 100 % du chauffage ne constitue pas une utilisation optimale de l'électricité et pose des enjeux de pointe et de coûts<sup>108</sup> ;
- le gouvernement a réitéré que les réseaux électrique et gazier doivent être complémentaires pour atteindre la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le chauffage des bâtiments<sup>109</sup> ;
- le gouvernement a agi pour limiter l'usage d'appareils de chauffage au mazout dans le secteur résidentiel à long terme<sup>110</sup> et fixer des normes de conformité relatives aux appareils de chauffage au bois<sup>111</sup> ;
- le gouvernement ne s'est pas prononcé sur l'expansion du réseau gazier dans ses documents officiels, mais a salué l'entente survenue entre Hydro-Québec et Énergir qui ne prévoit pas d'obligation pour Énergir de cesser l'expansion de son réseau<sup>112</sup>, tout en interdisant le remplacement d'un appareil de chauffage au mazout par un appareil de chauffage au gaz naturel (même partiellement) dans certains cas<sup>113</sup>;
- le gouvernement soutient financièrement la conversion vers l'électricité et d'autres énergies renouvelables des bâtiments commerciaux et institutionnels<sup>114</sup> ;
- le gouvernement soutient le développement d'une filière de l'hydrogène vert et des bioénergies au Québec<sup>115</sup> ;
- le gouvernement veut augmenter progressivement la part du gaz naturel de source renouvelable dans le réseau gazier québécois<sup>116</sup> ;
- le gouvernement travaille à la mise au point d'un système de déclaration, de cotation et de performance énergétiques pour l'ensemble des grands bâtiments du Québec<sup>117</sup> ;

---

<sup>108</sup> *Décret 874-2021*, préc., note 21, p. 4139.

<sup>109</sup> *Id.*, p. 4140.

<sup>110</sup> *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, préc., note 29.

<sup>111</sup> *Règlement sur les appareils de chauffage au bois*, préc., note 105.

<sup>112</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, préc., note 15, p. 10.

<sup>113</sup> *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, préc., note 29, art. 6, al. 2.

<sup>114</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, préc., note 15, p. 24.

<sup>115</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, préc., note 43.

<sup>116</sup> *Projet de règlement – Règlement modifiant le Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*, préc., note 49.

<sup>117</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, préc., note 15, p. 24.

- le gouvernement invite les municipalités locales à se doter de plans de lutte contre les changements climatiques complémentaires au PEV 2030<sup>118</sup>.

## LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

### **Compétence sur l'aménagement et l'urbanisme**

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confère aux municipalités une compétence générale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Exprimés dans un langage précis, les pouvoirs délégués aux municipalités dans cette loi sont spécifiques, détaillés et restreints. C'est le cas notamment du pouvoir délégué aux municipalités de réglementer en matière de construction.

### **Pouvoir de réglementer la construction**

Bien qu'il relève de la compétence des provinces de légiférer en matière de bâtiment et de sécurité incendie<sup>119</sup>, le gouvernement fédéral a publié plusieurs codes de construction, dont le *Code national du bâtiment*, à titre de modèles. Ces codes n'ont pas force de loi tant qu'ils n'ont pas été adoptés par une province, un territoire ou une municipalité<sup>120</sup>.

Au Québec, la *Loi sur le bâtiment* a notamment pour objets d'assurer la qualité des travaux de construction des bâtiments ainsi que la sécurité du public qui y accède<sup>121</sup>. La *Loi sur le bâtiment* prévoit également l'adoption par la Régie du bâtiment du Québec d'un code de construction<sup>122</sup> et d'un code de sécurité<sup>123</sup>.

C'est la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui délègue aux municipalités certains pouvoirs dans ce domaine. À cet égard, l'article 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* délègue aux municipalités le pouvoir d'adopter un règlement de construction.

**118.** *Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de construction pour l'ensemble ou une partie de son territoire.*

---

<sup>118</sup> *Id.*, p. 35.

<sup>119</sup> VALÉRIE BELLE-ISLE, DANIEL BOUCHARD, CHLOÉ FAUCHON ET KATIA OPALKA, « L'adaptation aux changements climatiques, une préoccupation plus qu'environnementale », 385 *Barreau du Québec - Service de la Formation continue, Développements récents en droit de l'environnement (2014)* 105-173; *Loi constitutionnelle de 1867*, préc., note 55, art. 92.

<sup>120</sup> V. Belle-Isle, D. Bouchard, C. Fauchon et K. Opalka, préc., note 119, 120.

<sup>121</sup> *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 1.

<sup>122</sup> *Id.*, art. 13 et 173.

<sup>123</sup> *Id.*, art. 13 et 175.

Ce règlement de construction peut contenir des dispositions sur un ou plusieurs des objets suivants :

1<sup>o</sup> réglementer les matériaux à employer dans la construction et la façon de les assembler ;

2<sup>o</sup> établir des normes de résistance, de salubrité et de sécurité ou d'isolation de toute construction ;

2,1<sup>o</sup> régir les éléments de fortification ou de protection d'une construction selon l'usage qui y est permis, les prohiber lorsque leur utilisation n'est pas justifiée eu égard à cet usage et prescrire, dans ce dernier cas, la reconstruction ou la réfection de toute construction existante à la date d'entrée en vigueur du règlement, dans le délai qui y est prescrit et qui ne doit pas être inférieur à 6 mois, pour qu'elle soit rendue conforme à ce règlement ;

3<sup>o</sup> ordonner que la reconstruction ou la réfection de tout bâtiment détruit ou devenu dangereux ou ayant perdu au moins la moitié de sa valeur par suite d'un incendie ou de quelque autre cause soit effectuée en conformité avec les règlements en vigueur au moment de cette reconstruction ou réfection.

Le conseil peut décréter dans le règlement de construction que tout ou partie d'un recueil de normes de construction déjà existant constitue tout ou partie du règlement. Il peut prévoir que les amendements apportés à ce recueil ou à sa partie pertinente après l'entrée en vigueur du règlement font également partie de celui-ci, sans qu'il doive adopter un règlement pour décréter l'application de chaque amendement ainsi apporté. Un tel amendement entre en vigueur sur le territoire de la municipalité à la date que le conseil détermine par résolution ; le greffier-trésorier de la municipalité donne avis public de l'adoption de cette résolution conformément à la loi qui régit la municipalité. Le recueil ou la partie de celui-ci qui est applicable est joint au règlement et en fait partie.<sup>124</sup>

(nos soulignements)

Ainsi, en vertu de l'article 118 al. 1 (1) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, un règlement de construction peut établir des normes relatives aux matériaux de construction. L'article 118 al. 1(2) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, prévoit quant à lui qu'un règlement de

---

<sup>124</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, préc., note 74, art. 118.

construction peut établir des normes d'isolation d'un bâtiment<sup>125</sup> sous réserve de dispositions analogues figurant au *Code de construction*.

À cet effet, dans le guide « *S'adapter au climat par la réglementation* » de l'Union des municipalités du Québec, on retrouve deux exemples de règlements de construction qui concernent l'isolation ou le chauffage d'un bâtiment<sup>126</sup>.

D'abord, le *Règlement de construction 1623-2019* de la Ville de Victoriaville pose à son article 2.2.11 certaines normes de construction durables relatives à la construction de toute habitation<sup>127</sup>. Il réglemente, par exemple, la certification requise pour toutes portes et fenêtres ainsi que pour les appareils de ventilation. Il établit également la résistance thermique de la toiture de certains types de bâtiment.

À l'article 40.11 du *Règlement de construction 504-2005* de la Ville de Gatineau, on remarque, par ailleurs, des normes relatives au système de chauffage du bâtiment principal. Le paragraphe 3 de cet article dispose de la certification requise pour tout appareil de chauffage au bois<sup>128</sup>.

### **Limites à la portée du pouvoir de réglementer la construction**

Il faut noter que, selon l'article 193 de la *Loi sur le bâtiment*, un règlement municipal, comme un règlement de construction, qui porte sur une matière prévue au *Code de construction*<sup>129</sup> « ne peut avoir pour effet d'édicter une norme identique ou équivalente à celle contenue dans ce code [...] ni avoir pour effet de restreindre la portée ou l'application de ces normes »<sup>130</sup>. Un règlement municipal peut donc seulement traiter d'une norme déjà couverte par le *Code de construction* en la rendant plus exigeante<sup>131</sup>. Il est cependant à noter que le *Code de construction* ainsi que le *Code national du bâtiment* auquel se réfère le *Code de construction*, ne semblent pas traiter de normes de construction précises relatives aux sources d'alimentation énergétique. Les mentions qui sont faites dans ces codes relèvent plutôt de

---

<sup>125</sup> *Id.*, art. 118 al. 1 (2).

<sup>126</sup> UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *S'adapter au climat par la réglementation*, 2022, en ligne : <<https://umq.qc.ca/wp-content/uploads/2022/03/guide-climat-reglementation-29mars22.pdf>>.

<sup>127</sup> *Règlement de construction numéro 1623-2019*, Ville de Victoriaville.

<sup>128</sup> *Règlement de construction numéro 504-2005*, Ville de Gatineau, art. 40.3 (1).

<sup>129</sup> *Code de construction*, RLRQ, c. B-1-1., r. 2.

<sup>130</sup> *Loi sur le bâtiment*, préc., note 128, art. 193.1.

<sup>131</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, « Guide La prise de décision en urbanisme : Règlement de construction » (2022), en ligne : <<https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-de-construction/>> (consulté le 23 juin 2022).

normes qui doivent être respectées dans l'installation et le choix des appareils de chauffage. Ainsi, le potentiel de conflit immédiat entre un règlement municipal et l'article 193 de la *Loi sur le bâtiment* semble limité.

#### LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

La *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit différentes normes d'encadrement du transport et de la distribution d'énergie, notamment en ce qui a trait au gaz naturel. À cet égard, l'article 63 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit un droit exclusif sur la distribution du gaz naturel<sup>132</sup> :

**63.** *Un droit exclusif de distribution de gaz naturel confère à son titulaire, sur le territoire où il porte et à l'exclusion de quiconque, le droit d'exploiter un réseau de distribution de gaz naturel et celui de transporter et de livrer par canalisation le gaz naturel destiné à la consommation.*

*Un droit exclusif de distribution de gaz naturel ne confère pas le droit exclusif d'acheter, de vendre ou d'emmagasiner le gaz naturel.*

Le corollaire de ce droit exclusif est l'article 77 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, qui prévoit l'obligation pour un distributeur de gaz naturel de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution<sup>133</sup>.

### Constats

Contrairement à la compétence des municipalités de réglementer en environnement ou au pouvoir municipal d'assurer le bien-être général de la population, le libellé de l'article 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne permet pas d'utiliser une approche réglementaire générale d'encadrement des émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation énergétique des bâtiments. Un règlement de construction correspond nécessairement à une approche réglementaire plus ciblée, qui pourrait, par exemple, viser l'interdiction ou la réduction de l'utilisation du gaz naturel dans les bâtiments.

Les municipalités peuvent réglementer l'utilisation du gaz naturel par un règlement de construction en réglementant notamment les matériaux de construction. Quelques municipalités incorporent des normes d'un recueil de normes existant en vertu de l'article 118 al. 3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de réglementer le chauffage au bois. Comme le démontre le jugement Wallot, il est possible de réglementer sur la base de plusieurs compétences réglementaires. Un même sujet peut donc être réglementé à la fois par une compétence en matière d'environnement et une compétence permettant de règlement la

---

<sup>132</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, préc., note 104, art. 63.

<sup>133</sup> *Id.*, art. 77.

construction<sup>134</sup>.

Plusieurs éléments devraient cependant être considérés par les municipalités dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire.

Rappelons qu'un règlement de construction devrait respecter le principe établi par l'article 193 de la *Loi sur le bâtiment*, selon lequel tout règlement de construction ne peut avoir pour effet d'édicter une norme identique ou moins exigeante qu'une norme déjà posée par le *Code de construction*.

L'article 77 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* pourrait poser certains enjeux d'interprétation juridique. Pour rappel, cet article prévoit que toute personne qui le demande doit recevoir les services d'un distributeur de gaz naturel, pour autant que la demande soit faite dans un territoire qui est desservi par le réseau de distribution.

L'utilisation de ce pouvoir réglementaire par une municipalité de manière à empêcher que les nouveaux bâtiments ne soient alimentés au gaz naturel pourrait entrer en contradiction avec la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Il est à souligner ici que l'intention des municipalités ne serait pas de réglementer le branchement au réseau gazier, mais bien de réglementer les émissions de gaz à effet de serre d'un bâtiment en encadrant les équipements et matériaux de la construction d'un bâtiment

## MONTRÉAL ET L'ASSAINISSEMENT DE L'ATMOSPHÈRE

Certaines municipalités ont une compétence en matière d'assainissement de l'atmosphère qui leur est expressément dévolue par la loi. C'est notamment le cas des villes de Québec et de Montréal. Ces villes, en plus d'être soumises au corpus législatif applicable aux municipalités locales<sup>135</sup>, ont leur charte constitutive. Ces chartes sont des lois qui donnent des pouvoirs particuliers à ces deux municipalités. Cela se justifie par les besoins et les défis propres à la métropole et à la capitale de la province<sup>136</sup>. Les chartes donnent des pouvoirs particuliers en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de logement social<sup>137</sup>.

Ces deux villes appartiennent également à des communautés métropolitaines. Les Communautés métropolitaines de Québec et de Montréal ont chacune des compétences

---

<sup>134</sup> *Wallot c. Québec (Ville de)*, préc., note 84, par. 36.

<sup>135</sup> *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 84; *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, art. 69.

<sup>136</sup> R. Nadeau, préc., note 62, par. 19.

<sup>137</sup> *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, préc., note 142, art. 87; *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, préc., note 142, art. 72.



particulières qui leur sont dévolues par la Loi<sup>138</sup>.

Cependant, seule la Communauté métropolitaine de Montréal a une compétence particulière en matière d'assainissement de l'atmosphère<sup>139</sup>.

### ***Compétence de la Communauté métropolitaine de Montréal sur l'assainissement de l'atmosphère***

La *Loi sur la qualité de l'environnement* encadre l'émission de polluants dans l'atmosphère, notamment en prévoyant une interdiction générale d'émettre des contaminants sauf dans les cas autorisés par la loi. Le *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère* prévoit des « normes d'émission de particules et de gaz, des normes d'opacité des émissions, des normes de qualité de l'atmosphère, ainsi que des mesures de contrôle pour prévenir, éliminer ou réduire l'émission de contaminants dans l'atmosphère »<sup>140</sup>. La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit la possibilité pour le gouvernement de soustraire un territoire de l'application de la Loi. Pour ce faire, une entente doit être conclue avec le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques afin d'assurer le contrôle des sources de polluants sur ce territoire<sup>141</sup>. Le ministre peut donc accepter qu'un régime particulier encadre l'émission de contaminants. Dans ce cas, ni la *Loi sur la qualité de l'environnement* ni ses règlements, y compris le *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*, ne s'appliqueront.

C'est par la mise en œuvre de l'article 118.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qu'un régime particulier s'applique sur le territoire de la Ville de Montréal, telle que constituée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>142</sup>.

Par l'effet de l'Entente relative à l'assainissement de l'atmosphère et du décret 1466-81<sup>143</sup>, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a autorisé la Communauté métropolitaine de Montréal à réglementer en matière d'assainissement de l'atmosphère. La CMM a pour sa part adopté un règlement de délégation de pouvoir à la Ville de Montréal en matière d'assainissement de l'atmosphère, délégation qui a été validée par la Cour<sup>144</sup>.

---

<sup>138</sup> *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, préc., note 142, art. 84; *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, préc., note 142, art. 72.

<sup>139</sup> R. Nadeau, préc., note 62, par. 71; *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 159.1 et s.

<sup>140</sup> *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*, RLRQ c. Q-2, r. 4.1, art. 1.

<sup>141</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 5, art. 118.3.

<sup>142</sup> *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*, préc., note 140, art. 2.

<sup>143</sup> *Décret 1466-81*, (1981) 113 G.O. 2 2575.

<sup>144</sup> *Communauté métropolitaine de Montréal c. Sanimax Lom inc.*, 2018 QCCM 204.

Cela signifie que la *Loi sur la qualité de l'environnement* s'applique de manière plus limitée sur l'île de Montréal. Cela écarte l'application des premiers volets de l'article 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, soient l'établissement d'une norme de concentration d'émission d'un contaminant ou la prohibition d'émission d'un contaminant par un règlement<sup>145</sup>.

La Communauté métropolitaine de Montréal a donc un pouvoir particulier de réglementer l'assainissement de l'atmosphère que les autres municipalités ne détiennent pas.

## Constats

Le gouvernement provincial a utilisé sa compétence en assainissement de l'atmosphère afin de réglementer les appareils de chauffage au mazout. De manière similaire, il pourrait être possible pour la Communauté métropolitaine de Montréal de réglementer les contaminants produits par le chauffage ou l'alimentation énergétique des bâtiments sur son territoire. Pour ce faire, il faudrait considérer, par exemple, que le gaz naturel émet des contaminants dans l'air et que ces émissions font l'objet d'une réglementation.

Contrairement à la Communauté métropolitaine de Montréal, les autres municipalités ne peuvent pas réglementer l'assainissement de l'atmosphère puisqu'elles sont soumises à la réglementation provinciale en la matière. Par contre, cela ne leur impose pas une limite dans leur capacité de réglementer autrement afin de favoriser la décarbonation des bâtiments et de lutter contre les changements climatiques.

## Conclusion

Plusieurs villes et municipalités à travers le monde ont adopté des règlements afin d'accélérer la transition énergétique et de favoriser la décarbonation des bâtiments. Aux États-Unis, c'est la Ville de Berkeley qui a lancé le mouvement en interdisant le gaz naturel dans les nouvelles constructions<sup>146</sup>. S'en est suivi l'adoption de réglementations semblables par plusieurs villes américaines, dont 57 villes en Californie<sup>147</sup>. Soulignons d'ailleurs que, comme l'a fait le Québec, la Californie a adopté des cibles de transition énergétique et de réduction d'émissions de gaz à effet de serre visant directement le secteur des bâtiments.

---

<sup>145</sup> CINDY VAILLANCOURT ET MARTIN THIBOUTOT, « Qualité de l'air », dans *JurisClasseur Québec*, Droit de l'environnement, coll. « Droit public », Fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, 2021, par. 40.

<sup>146</sup> *Berkeley Ordinance No.7, 672-N.S.; California Restaurant Association v. City of Berkeley*, 2021 United States District Court Northern District of California: décision confirmant le règlement de Berkeley, en appel.

<sup>147</sup> SIERRA CLUB, « California's Cities Lead the Way on Pollution-Free Homes and Buildings » (22 juillet 2021), en ligne : <<https://www.sierraclub.org/articles/2021/07/californias-cities-lead-way-pollution-free-homes-and-buildings>> (consulté le 5 juillet 2022).

Au Canada, la Ville de Vancouver a entrepris des démarches afin de réglementer l'alimentation des bâtiments au gaz naturel<sup>148</sup>.

La portée des règlements adoptés varie d'une municipalité à l'autre, mais leur objectif est toujours le même : réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des bâtiments en limitant l'utilisation des énergies fossiles. Chacun de ces règlements s'inscrit bien entendu dans le cadre législatif et réglementaire propre à chaque province et État dans lesquels les Villes se situent et ne peuvent servir à eux seuls d'exemple à suivre.

Ce rapport démontre cependant que les municipalités québécoises ont la compétence et le pouvoir d'agir dans la décarbonation des bâtiments afin de participer à la lutte contre les changements climatiques. Par leur compétence en matière d'environnement, les municipalités peuvent réglementer afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments.

Cette intervention municipale est possible tant et aussi longtemps que le gouvernement ne décide pas lui-même d'adopter un règlement afin de limiter, réduire et/ou abandonner l'utilisation de toute énergie fossile dans l'alimentation des bâtiments, y compris le gaz naturel. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé avec le mazout à la suite d'initiatives réglementaires municipales. Tel que le rapporte le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques dans le document de présentation du *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, une telle approche a pour avantage de limiter les disparités régionales et locales et d'assurer un retrait uniforme et prévisible de l'utilisation des énergies fossiles sur l'ensemble du territoire. Comme avec le mazout, l'initiative municipale au niveau réglementaire semble être indispensable pour faire avancer la lutte aux changements climatiques et les actions en matière de diminution des gaz à effet de serre des bâtiments au Québec.

---

<sup>148</sup> *Zoning and Development By-law*, City of Vancouver, art. 10.