

Chronique – Quelle est l'étendue de l'analyse qu'une municipalité doit entreprendre avant de délivrer un certificat de conformité en vertu du Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement ?

Catherine DAGENAIS*
EYB2014REP1578

EYB2014REP1578

Repères, Septembre 2014

Catherine DAGENAIS*

Chronique – Quelle est l'étendue de l'analyse qu'une municipalité doit entreprendre avant de délivrer un certificat de conformité en vertu du Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement ?

Indexation

ENVIRONNEMENT ; *LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT* ; PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ; CERTIFICAT D'AUTORISATION ; **MUNICIPAL**

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I- LÉGISLATION APPLICABLE](#)

[II- PROBLÉMATIQUE](#)

[III- BALISES À L'ANALYSE DE CONFORMITÉ](#)

[IV- ASPECTS PRATIQUES](#)

[CONCLUSION](#)

Résumé

L'auteure énonce la problématique relative à la délivrance du certificat de conformité par la municipalité en vertu du Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement. L'auteure discute également de l'étendue de l'analyse de conformité qui doit être entreprise par la municipalité, ainsi que de certains aspects pratiques à considérer.

INTRODUCTION

L'information exigée par une municipalité en vertu de sa réglementation municipale pour délivrer un certificat de conformité en vertu du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* est loin d'être claire. Ainsi, après avoir brièvement passé en revue la législation applicable et à la lumière notamment d'une décision récente de la Cour d'appel, nous tenterons de mieux définir l'étendue de l'analyse de conformité qui doit être entreprise par une municipalité pour délivrer le certificat de conformité.

I- LÉGISLATION APPLICABLE

En vertu de l'article [22](#) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹ (la « **L.Q.E.** »), une entreprise doit obtenir un certificat d'autorisation du ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (« **ministre de l'Environnement** ») avant d'entreprendre l'exploitation d'une industrie qui est susceptible d'influer sur la qualité de l'environnement.

L'article [8](#)(1) du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*² (le « **R.A.L.Q.E.** ») prévoit qu'un certificat de conformité à la réglementation municipale devra être accordé par la municipalité avant que ne puisse être obtenu le certificat d'autorisation du ministre de l'Environnement.

Par conséquent, le certificat de conformité de la municipalité est une étape préalable à l'obtention du certificat d'autorisation par le ministre de l'Environnement.

L'exigence du certificat de conformité permet de mettre en lien les principaux acteurs en matière de qualité de l'environnement, dans une optique de cohérence gouvernementale. Le ministre de l'Environnement ne perdra pas son temps à faire l'étude d'une demande de certificat d'autorisation si au départ le projet n'est pas possible, suivant les règlements de la municipalité³.

II– PROBLÉMATIQUE

Une problématique existe cependant sur l'étendue de l'analyse qui doit être effectuée par une municipalité en vertu de l'article 8 du R.A.L.Q.E. et par le fait même des informations que le citoyen doit transmettre avec sa demande. Une lecture littérale de l'article 8 du R.A.L.Q.E. montre à première vue qu'il est très large et que la municipalité devrait s'assurer que le projet est conforme à l'ensemble de la réglementation municipale. La jurisprudence entourant l'article 8 du R.A.L.Q.E. démontre les difficultés relevant de son application.

III– BALISES À L'ANALYSE DE CONFORMITÉ

Nous sommes d'avis qu'analyser l'ensemble de la réglementation municipale serait d'une part excessif et fastidieux. Par ailleurs, cela impliquerait une analyse qui n'aurait pas nécessairement de lien précis avec les objets de la L.Q.E.

Nous croyons qu'il doit exister certaines balises et limites à l'étendue de l'analyse de conformité que la municipalité doit entreprendre.

La Cour supérieure, dans *Demix c. Ville de La Prairie*, 2013 QCCS 6985, [EYB 2013-234021 \(CanLII\)](#), décision confirmée par la Cour d'appel, 2014 QCCA 661, [EYB 2014-235357 \(CanLII\)](#) (ci-après « *Demix* »), semble avoir tracé certaines balises qui aideront à déterminer la nature et l'étendue des informations pouvant être demandées par la municipalité pour effectuer son analyse de conformité. La Cour supérieure s'exprime ainsi au paragraphe 134 de son jugement :

[134] Le certificat de conformité à la réglementation municipale vise à déterminer, préalablement à une demande de certificat d'autorisation, si la réglementation municipale pertinente est incompatible avec les éléments essentiels à la réalisation d'un projet susceptible d'affecter la qualité de l'environnement. Ce régime permet d'éviter au ministre de se pencher sur un projet dont la réalisation est impossible en raison d'un empêchement lié à la réglementation municipale : [...]

Tous les détails pertinents pour identifier le demandeur, l'endroit et les éléments essentiels du projet doivent être donnés dans une demande de certificat de conformité et doivent être suffisants pour que le certificat de conformité soit octroyé pour la réalisation du projet⁴.

Les autres éléments essentiels seront évalués au cas par cas, mais il est impératif que l'étape du certificat de conformité ne soit pas une occasion donnée aux instances municipales d'exprimer leur volonté de voir un projet s'implanter ou non sur leur territoire⁵.

La Cour d'appel, dans *Demix*, a indiqué que les renseignements demandés ne devront pas être minimalement les mêmes que ceux qui seront demandés lors du certificat d'autorisation au ministre de l'Environnement, étape qui vise expressément à contrôler l'acceptabilité environnementale du projet et dont les exigences imposées dépassent largement le cadre de la réglementation municipale.

La Cour d'appel, dans *Demix*, s'exprime ainsi au paragraphe 13 de son jugement :

[13] De toute façon, le juge n'a pas erré en rejetant l'argument de l'appelante selon lequel les mêmes documents qui doivent être soumis au ministre doivent nécessairement lui être soumis lors de la demande de certificat de conformité. Les renseignements qui accompagnent une demande de certificat d'autorisation ne constituent pas un minimum quant à ce qui doit être soumis à la municipalité. Les exigences du ministre dépassent largement le cadre de la réglementation municipale et, de toute manière, visent une tout autre finalité. Vu l'ampleur des considérations pertinentes à l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont dispose le ministre pour rendre sa décision quant au certificat d'autorisation, il peut demander plus d'information sur un projet que la municipalité à l'étape du certificat de conformité.

Par ailleurs, la municipalité devra se limiter à une analyse de la réglementation municipale pertinente. Par exemple, l'évaluation de la réglementation sur le zonage est pertinente et impérative⁶.

Cependant, on peut se poser de sérieuses questions sur la pertinence de se conformer aux normes de construction, au rapport entre le nombre d'espaces de stationnement et la superficie de plancher, à la hauteur des clôtures⁷. À cet égard, la Cour d'appel, dans *Demix*, précise ceci au paragraphe 8 de son jugement :

[8] De plus, le juge n'a pas erré en précisant que certains éléments accessoires et mineurs d'un projet ne sont pas pertinents dans le cadre de l'analyse visant à délivrer un certificat de conformité. La réglementation municipale relative aux détails de l'aménagement paysager ou au type de revêtement mural, par exemple, dépasse le cadre de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le juge a eu raison de conclure que ces éléments pourront être examinés lors de la demande de permis de construction.

Ainsi, pour ces questions, un contrôle de la municipalité pourra s'effectuer lors de la demande de permis de construction.

Notons que la demande de certificat de conformité sera jugée suffisante si elle est substantiellement conforme et complète, même s'il ne reste que de simples erreurs et omissions mineures⁸. Cependant, même si la demande est substantiellement complète et conforme, la municipalité sera en droit de ne pas délivrer le certificat de conformité si les conditions de l'arrêt de la Cour suprême *Boyd Builders*⁹ sont satisfaites, à savoir :

- (i) La municipalité avait déjà manifesté une intention claire de modifier le zonage préalablement à la réception de la demande de certificat de conformité ;
- (ii) La municipalité a agi de bonne foi en procédant à cette modification ;
- (iii) La municipalité a agi avec diligence entre le moment où elle avait exprimé son intention et le moment du dépôt de la résolution apportant la modification contestée au zonage.

IV– ASPECTS PRATIQUES

Il demeure difficile pour le citoyen de bien cerner les renseignements pertinents qui doivent être déposés avec une demande de certificat de conformité, tant l'étendue du corpus réglementaire est vaste. Le citoyen est cependant en droit de s'attendre de la municipalité à de la transparence et de la collaboration pour qu'il soit en mesure de fournir les renseignements nécessaires à sa demande de certification de conformité.

Ainsi, le citoyen peut rencontrer la municipalité pour cerner les informations à fournir. Par la suite, lorsque la municipalité reçoit la demande, elle peut aviser le demandeur de toute problématique en temps opportun puisqu'il s'établit une coopération entre les préposés de la municipalité et les citoyens lors du dépôt d'une demande de certificat de conformité¹⁰. Avant d'opposer un refus, la municipalité devrait laisser le demandeur parfaire sa demande¹¹.

CONCLUSION

Nous pouvons donc conclure qu'il ne serait certes pas approprié que pour une demande de certificat de conformité, une municipalité exige tout ce qui est prévu à la réglementation municipale. Nous croyons que certains éléments accessoires et mineurs relatifs à la construction pourraient être reportés à l'étape du permis de construction. Par ailleurs, dans l'ordre des choses, ce qui est demandé devrait certes être moindre que ce qui est demandé à l'étape du certificat d'autorisation.

Lors du dialogue établi entre le citoyen et la municipalité, une bonne recherche du citoyen est nécessaire, mais la municipalité a un fardeau de bien orienter le citoyen relativement à ce qu'elle considère être nécessaire à l'analyse de la conformité.

* M^e Catherine Dagenais, avocate chez Dentons, concentre sa pratique en droit civil et commercial de même qu'en modes alternatifs de règlement des différends.

[1.](#) RLRQ, c. Q-2.

- [2.](#) RLRQ, c. Q-2, r. 3.
- [3.](#) *CRI Environnement inc. c. Coteau-du-Lac (Municipalité de)*, (2010) AZ-50668705, par. 77, [EYB 2010-178789 \(C.S.\)](#).
- [4.](#) *François Bergeron c. Corporation municipale de la paroisse de St-Ignace de Loyola*, (1997) AZ-97021304, [REJB 1997-02963](#), p. 9 et 10 (C.S.).
- [5.](#) *3477576 Canada inc./Monpier ébéniste c. Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, 2008 QCTAQ 09193, par. 21.
- [6.](#) *Ferme Lavallinoise inc. c. Municipalité de St-Honoré*, (2001) n° 150-05-000230-004, p. 8 (C.S.) (appel rejeté, 12 décembre 2001).
- [7.](#) Robert DAIGNEAULT, « Autorisations environnementales : le chassé-croisé entre ministère et municipalité » dans *Développements récents en droit de l'environnement (2006)*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 2, [EYB2006DEV1141](#).
- [8.](#) Lorne GIROUX et Isabelle CHOUINARD, « Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme – Les permis », *Droit public et administratif*, Collection de droit 2012-2013, École du Barreau du Québec, Cowansville, Éditions Yvon Blais, vol. 7, p. 502-507, [EYB2012CDD191](#) ; *CRI Environnement inc. c. Coteau-du-Lac (Municipalité de)*, (2010) AZ-50668705, par. 63 à 65, [EYB 2010-178789 \(C.S.\)](#) ; *Mont-Royal (Ville de) c. Stephens*, [EYB 1991-63621](#), par. 22 (C.A.).
- [9.](#) *Boyd Builders Ltd. c. The Corporation of the City of Ottawa*, [1965] R.C.S. 408, p. 3.
- [10.](#) *Gustave Goddard Construction inc. c. St-Eustache*, [EYB 1991-75211 \(C.S.\)](#), par. 49 (désistement d'appel le 19 octobre 1992).
- [11.](#) *Durocher c. Roxboro (Ville de)*, [EYB 1991-75138 \(C.S.\)](#), par. 23.

Date de dépôt : 3 septembre 2014

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.
©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.