

Centre québécois du droit de l'environnement

Si

l'environnement

avait ses droits

**Dans le cadre du
Forum régional sur les lacs
du CRE des Laurentides**

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

et

Dufresne Hébert Comeau

présentent

**Jean-François Girard,
avocat et biologiste**

dans



Les outils réglementaires pour la mise aux normes des installations septiques

Val-David

18 juin 2010

Présentation du CQDE

- Organisme à but non lucratif fondé en 1989
- **Notre mission:**

Promouvoir les outils juridiques et les pratiques environnementales responsables. Dans l'intérêt collectif, le CQDE privilégie le développement de modes de gestion de l'environnement qui placent l'action citoyenne au cœur des mécanismes de protection de la qualité de nos milieux de vie.

Depuis près de cinq ans, le CQDE offre une formation en matière de protection des lacs et cours d'eau dans toutes les régions du Québec.

DUFRESNE HÉBERT COMEAU

- Étude d'avocats spécialisés en droit municipal, environnement et conservation.

Contenu de la présentation

- 1) Le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (Q-2, r. 8)
 - Principes de base
- 2) Le contrôle de la conformité et de l'efficacité des installations septiques
 - Campagne de caractérisation
 - Caractérisation par les citoyens
- 3) Municipalisation totale ou partielle de la vidange des installations septiques
 - Prise en charge municipale
 - Contrôle des entrepreneurs en vidange
- 4) L'approbation ministérielle des règlements municipaux
 - Quand l'obtenir
- 5) Le pouvoir des municipalités de faire corriger les installations non conformes
 - L'incidence de l'entrée en vigueur de l'article 25.1 de la *Loi sur les compétences municipales*



1) *Le Règlement sur
l'évacuation et le
traitement des eaux
usées des résidences
isolées (Q-2, r. 8)*

Le Q-2, r.8 – principes de base

- Ce règlement s'applique aux installations septiques des résidences de 6 chambres ou moins.
- Est également assimilé à une résidence isolée tout autre bâtiment qui rejette exclusivement des eaux usées et dont le débit total quotidien est d'au plus 3 240 litres.
- Des installations septiques efficaces permettent de diminuer significativement les apports de contaminants aux cours d'eau.
- Contrairement à tous ses autres règlements, une municipalité est obligée de faire appliquer le Q-2, r.8.



Le Q-2, r.8 – principes de base

- La règle:
 - Une municipalité n'est pas tenue de faire respecter ses règlements.
 - Discretion municipale.
- Une exception:
 - La *Loi sur la qualité de l'environnement* oblige les municipalités à faire respecter les dispositions du *Règlement* (délivrance de permis).

Le Q-2, r.8 – principes de base

- Art. 86 *L.Q.E.*:
 - « 86. Sans restreindre les pouvoirs du ministre à cet égard, *il est du devoir des municipalités d'exécuter et de faire exécuter tout règlement du gouvernement adopté en vertu de la présente loi qui édicte que tel règlement ou certains articles de ce règlement sont appliqués par toutes les municipalités [...].* » [Nos italiques]
- Art. 88 du *Règlement*:
 - « Il est du devoir de toute municipalité [...] d'exécuter le présent règlement et de statuer sur les demandes de permis soumises en vertu de l'article 4. »

Le Q-2, r.8 – principes de base

- Par conséquent, un citoyen peut forcer sa municipalité à agir, par **mandamus**, à faire appliquer le *Règlement sur les fosses septiques*, du moins quant aux demandes de permis.
- Dans l'affaire *Hudon-Desjardins c. P.G.Q.*, la Cour supérieure confirme que la municipalité concernée doit obliger les résidants à équiper leurs propriétés des installations septiques requises pour que **cesse** la pollution de l'environnement.

Le Q-2, r.8 – principes de base

- Dans *Fontaine c. Lapointe-Chartrand*, la Cour d'appel explique la fonctionnalité du *Règlement* qui est conçu pour permettre l'utilisation des terrains tout en assurant une bonne protection de l'environnement.
- Le règlement prévoit plusieurs alternatives techniques selon la situation du terrain.



Le Q-2, r.8 – principes de base

- Mais il est possible qu'un sol ne puisse jamais recevoir un bâtiment parce qu'aucune installation adéquate n'y serait réalisable. (*Municipalité de St-Mathieu de Laprairie c. Gadoury*, J.E. 91-1415 (C.S.)).
- En pareil cas, les municipalités ne disposent pas du pouvoir d'autoriser des exceptions. (*Fontaine c. Lapointe-Chartrand*, [1996] R.D.J. 228, 233).

Le Q-2, r.8 – principes de base

- La Cour d'appel dans l'affaire *Fontaine* est claire à ce sujet, seul le ministre de l'Environnement possède ce pouvoir et non les municipalités.
- Ainsi, le *Règlement* « édicte des normes objectives à respecter et, [...], il ne laisse à quiconque le soin d'examiner et valider une installation non conforme parce qu'elle ne constituerait pas une nuisance. »




Le Q-2, r.8 – principes de base

- Il n'y a pas de droit acquis à une installation septique qui pollue l'environnement, même si installée avant l'entrée en vigueur du *Règlement*.

Hudon-Desjardins c. P.G.Q., [1989] R.D.I. 806.

Le Q-2, r.8 – principes de base

- Une municipalité qui ne fait pas respecter le Q-2, r. 8 pourrait voir sa **responsabilité civile** engagée si un tiers subit un dommage.
 - *Larose c. Municipalité de Brigham* (10 mai 1991);
 - *Lacroix c. Municipalité de Saint-Eugène-de-Guigues* (12 décembre 1990).
- Enfin, une municipalité peut aussi être condamnée à une **peine pénale** pour ne pas avoir fait respecter le Q-2, r.8 :
 - *R. c. Marbleton, C.Q.* , St-François, no 450-27-004286-928, 25 octobre 1993, J. Roberge.



2) Le contrôle de la
conformité et de
l'efficacité des
installations septiques

Contrôler la conformité et l'efficacité des installations septiques

- On admettra qu'il est essentiel de connaître l'état et l'efficacité des installations septiques sur le territoire si l'on veut prévenir ou corriger les situations déficientes.
- Aussi, comment une municipalité peut-elle acquérir la connaissance de l'état des installations septiques desservant les résidences isolées sur son territoire?

Contrôler la conformité et l'efficacité des installations septiques

- Pour notre part, nous voyons deux façons de faire:
 1. la municipalité procède à l'inspection des dites installations septiques notamment en vertu de ses pouvoirs d'inspection dans l'exercice de ses compétences et du respect de ses règlements.
 - À ce sujet, voir les articles 492 *Code municipal du Québec* et 411 de la *Loi sur les cités et villes*.
 2. la municipalité demande aux propriétaires concernés de faire la démonstration de la conformité de leurs installations septiques.
 - En application notamment de l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales*, lequel prévoit:
 - « 19. Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement. »

Contrôler la conformité et l'efficacité des installations septiques

- Exemples de municipalités ayant procédé par campagne de caractérisation (méthode #1):
 - Ville de Mont-Tremblant (campagne de caractérisation)
 - Municipalité de Mandeville
- Exemples de municipalités ayant procédé par preuve citoyenne (méthode #2):
 - Municipalité d'Eastman
 - La Macaza

Contrôler la conformité et l'efficacité des installations septiques

- Quant aux campagnes de caractérisation, elles consistent généralement en:
 - Une inspection des installations septiques sur le territoire;
 - Documentation de l'état des installations / résidence;
 - Transmission d'une lettre au citoyen aux fins de confirmer:
 - La conformité de ses installations
 - La non-conformité de ses installations et demander de procéder volontairement aux travaux correctifs.

Contrôler la conformité et l'efficacité des installations septiques

- Nature juridique des campagnes de caractérisation:
 - En procédant par campagne de caractérisation, une municipalité exerce une mesure *non réglementaire* dans l'un de ses domaines de compétences, soit l'*environnement*, tel que prévu par l'article 4, al. 2 de la *Loi sur les compétences municipales*.

Contrôler la conformité et l'efficacité des installations septiques

- Quant à la méthode par « preuve citoyenne », si, traditionnellement, les municipalités avaient le réflexe de faire usage de leurs pouvoirs d'inspection et de procéder *proprio motu* à l'inspection des installations septiques, nous ne voyons pas pourquoi il ne leur serait pas permis de procéder autrement, c'est-à-dire en demandant à leurs citoyens, propriétaires d'installations septiques, de documenter l'état de fonctionnement de celles-ci, de même que leur conformité aux normes applicables.

Contrôler la conformité et l'efficacité des installations septiques

- En effet, la responsabilité de s'assurer de la conformité d'une installation septique repose, au premier chef, sur les épaules de son propriétaire.
 - L'article 3 du Q-2, r. 8 édicte:
 - « [n]ul ne peut rejeter ni permettre le rejet dans l'environnement des eaux provenant du cabinet d'aisances d'une résidence isolée ou des eaux usées ou ménagères d'une résidence isolée » sauf conformément aux normes du règlement.
- Il incombe donc à chaque propriétaire d'une installation septique de s'assurer qu'il ne rejette pas dans l'environnement des eaux usées qui ne soient pas traitées conformément au Q-2, r. 8.

Contrôler la conformité et l'efficacité des installations septiques

- Bref, dans ce second cas, les propriétaires concernés sont invités à faire directement affaire avec un « professionnel compétent en la matière » (art. 4.1 du règlement Q-2, r. 8)
 - Le cas échéant, ce professionnel atteste, sous son sceau, que les installations septiques concernées sont conformes.
- Une copie du rapport du professionnel compétent est ensuite transmise à la municipalité.
- Évidemment, chaque propriétaire sera requis de défrayer les honoraires du professionnel qu'il aura alors mandaté.

Contrôler la conformité et l'efficacité des installations septiques

- Que ce soit par le biais d'une ou l'autre méthode, au terme de l'exercice, la municipalité disposera alors d'un portrait de la conformité *technique* et de la performance des installations septiques sur son territoire.
- Elle peut alors agir en conséquence des résultats obtenus.



Contrôler la conformité et l'efficacité des installations septiques

- Selon la classification du MDDEP, les installations septiques seront classées A, B ou C:

	<i>Classe A</i>	<i>Classe B</i>	<i>Classe C</i>
Définition	Aucune contamination	Source de contamination indirecte	Source de contamination directe
Critères de classification	Respecte les normes du terrain récepteur. Systèmes bien situés par rapport à un lac ou un cours d'eau	Ne respectent pas les normes du terrain récepteur et/ou la norme d'emplacement par rapport au plan d'eau.	Ne respectent pas les normes du terrain récepteur et/ou d'emplacement par rapport au plan d'eau Présente des signes d'évidence visuelle de contamination : <ul style="list-style-type: none">• absence de dispositif;• déversement des eaux usées dans l'environnement;• conduite de trop-plein;• résurgences.

Source: MDDEP, Guide de réalisation d'un relevé sanitaire des dispositifs d'évacuation et de traitement des eaux usées des résidences isolées situées en bordure des lacs et cours d'eau, Gouvernement du Québec, 2007, p. 9.



3) La municipalisation totale ou partielle de la vidange des installations septiques

Municipalisation de la vidange des installations septiques

- Des municipalités prennent charge en tout ou en partie de la vidange des fosses septiques:
 - MRC de la Jacques-Cartier
 - Programme municipalisé de vidange des fosses septiques
 - Ville de Mont-Tremblant
 - Règlement sur le contrôle et la fréquence de vidange des fosses septiques

Des municipalités agissent à l'égard des installations septiques

- Certaines municipalités exercent un contrôle des entrepreneurs en vidange de fosses septiques œuvrant sur le territoire:
 - Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez
 - *Règlement relatif à la vidange des fosses septiques*
 - Il prévoit l'*accréditation* des entrepreneurs (art. 12.1):

ARTICLE 12

ENTREPRENEUR ACCRÉDITÉ

ARTICLE 12.1

PERMIS D'OPÉRATION

Toute personne désirant procéder à la vidange de fosses septiques sur le territoire de la municipalité doit préalablement obtenir un permis d'opération délivré par le fonctionnaire désigné.

Des municipalités agissent à l'égard des installations septiques

- Le *Règlement relatif à la vidange des fosses septiques* de Saint-Alphonse impose également aux entrepreneurs de faire rapport de leurs activités de vidange (art. 16.1).

ARTICLE 16 OBLIGATIONS DE L'ENTREPRENEUR ACCRÉDITÉ

ARTICLE 16.1 RAPPORT

Pour chaque vidange d'une fosse septique, l'entrepreneur accrédité complète le formulaire prescrit par la municipalité et y indique notamment le nom du propriétaire ou de l'occupant, l'adresse civique du bâtiment où la vidange a été effectuée et la date de la vidange. Il indique également le type, la capacité, l'état de la fosse septique et l'état général de l'installation sanitaire ou tous autres renseignements prévus sur le formulaire prescrit.

Ce formulaire doit être signé par le propriétaire ou l'occupant et par l'opérateur qui a effectué la vidange de sa fosse septique.

L'original de ce formulaire doit être joint au rapport hebdomadaire que la l'entrepreneur accrédité remet au fonctionnaire désigné responsable de l'application du présent règlement et une copie doit être remise au propriétaire ou à l'occupant.

4) Quand obtenir
l'approbation ministérielle
des règlements
municipaux

Obtenir l'approbation ministérielle

- L'article 124, al. 4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que tout règlement adopté par le ministre de l'Environnement 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 ».
- Est-ce à dire que tout règlement municipal portant sur le contrôle des installations septiques doit être approuvé par le ministre?
 - Nous ne le croyons pas.

Obtenir l'approbation ministérielle

- Il faut en effet lire l'article 88 du Q-2, r. 8 pour bien saisir la mesure de l'obligation faite aux municipalités de faire approuver leur propre règlement par le ministre de l'Environnement.

« 88. Administration: Il est du devoir de toute municipalité visée aux premier et troisième alinéas de l'article 4 d'exécuter et de faire exécuter le présent règlement et de statuer sur les demandes de permis soumises en vertu de l'article 4.

Le présent article ne s'applique pas dans le cas où un règlement municipal *portant sur l'évacuation et le traitement des eaux usées de résidences isolées* a été approuvé conformément au quatrième alinéa de l'article 124 de la Loi. »
[Nos italiques]

Obtenir l'approbation ministérielle

- Ainsi, une municipalité devra faire approuver son règlement « maison » si ce dernier porte spécifiquement « sur l'évacuation et le traitement des eaux usées de résidences isolées ».
- Un tel règlement, une fois approuvé par le ministre de l'Environnement, fait en sorte que la municipalité en question n'a plus à exécuter et faire exécuter le Q-2, r. 8 (art. 88, al. 1).
- C'est donc dire qu'un tel règlement « maison » a pour but et effet de s'appliquer *en lieu et place* du Q-2, r. 8.

Obtenir l'approbation ministérielle

- Tel n'est pas le but des règlements discutés ici: ils ne sont pas destinés à s'appliquer en lieu et place du Q-2, r. 8, mais bien à soutenir la mise en œuvre du règlement provincial au sein des municipalités concernées.
- En effet, ces règlements n'ont pas pour but de prescrire les modes d'évacuation et de traitement des eaux usées des résidences isolées – en cela, les municipalités s'en remettent généralement aux normes du Q-2, r. 8. – et ils *ne portent pas* sur le « même objet » (art. 124, al. 4 *L.Q.E.*) que le règlement provincial.
- On admet en effet qu'un règlement municipal porte sur le même objet qu'un règlement provincial dans la mesure où il est impossible de respecter le règlement municipal sans enfreindre le règlement provincial, ce qui n'est pas le cas des règlements discutés ici.

Le cas particulier du règlement de La Conception

- La Conception impose une marge de recul de 30 mètres entre toute nouvelle installation septique et la ligne des hautes eaux.

« 8.15.3.2 Implantation de système de traitement des eaux usées

Tout système de traitement des eaux usées ou toute partie d'un tel système qui est non étanche construit pour desservir un nouveau bâtiment doit, en plus des normes de localisation prévues au *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées (Q-2, r.8)*, respecter une distance minimale de trente (30) mètres calculée à partir de la ligne naturelle des hautes eaux.

Toutefois, dans le cas d'un projet de construction d'un nouveau bâtiment sur un lot cadastré, mais non conforme, tout système de traitement des eaux usées ou toute partie d'un tel système qui est non étanche doit respecter une distance minimale de trente (30) mètres ou, lorsque cela est techniquement impossible, à une distance se rapprochant le plus de cette distance.

Le cas particulier du règlement de La Conception


- (suite):

Dans le cas des bâtiments existants dont le système de traitement des eaux usées doit être modifié ou reconstruit, tout système ou toute partie d'un tel système qui est non étanche doit respecter une distance de trente (30) mètres ou, lorsque cela est techniquement impossible, à une distance se rapprochant le plus de cette distance.

Lorsque possible, toute partie d'un système de traitement des eaux usées qui est non étanche soit, en plus de se retrouver à l'extérieure de la rive, se retrouver vis-à-vis une section de rive qui est naturellement boisée ou revégétalisée, afin de maximiser la rétention naturelle du phosphore par le sol et les végétaux.

Cette disposition ne s'applique pas à l'intérieur des limites du périmètre urbain identifié au Plan d'urbanisme. »

- Question: une telle mesure réglementaire doit-elle recevoir l'approbation du ministre?



5) Le pouvoir des
municipalités de faire
corriger les situations non
conformes

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- La mise en œuvre du Q-2, r. 8 varie selon la date de construction de la résidence:
 - après 1981:
 - toute résidence doit être absolument conforme au Q-2, r. 8;
 - vérifier la date de construction à partir des permis;
 - avant 1981:
 - le Q-2, r. 8 exige de faire la démonstration d'une pollution;
- En présence de ces déclencheurs, une municipalité n'a pas le choix: elle *doit* agir.
- Il n'y a alors pas place à la *discrétion municipale*.
- Mais, cela engendre une situation absurde où les plus vieilles résidences, soit les plus susceptibles de polluer, sont les plus difficiles à faire corriger.



Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- L'article 25.1 *L.c.m.*: l'arme nucléaire entre les mains des municipalités!

25.1. Toute municipalité locale peut, aux frais du propriétaire de l'immeuble, installer, entretenir tout système de traitement des eaux usées d'une résidence isolée au sens du Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées (R.R.Q., 1981, chapitre Q-2, r.8) ou le rendre conforme à ce règlement. Elle peut aussi procéder à la vidange des fosses septiques de tout autre immeuble.

Pour l'application du premier alinéa, les deuxième et troisième alinéas de l'article 95 s'appliquent compte tenu des adaptations nécessaires.

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non-conformes

- L'article 25.1 *L.c.m.* offre aux municipalités la *faculté* d'agir:
 - sur simple démonstration de la non-conformité de l'installation septique aux normes du Q-2, r. 8;
 - sans recourir aux tribunaux.
- Attention! Il est important de:
 - bien documenter le dossier;
 - aviser dûment le propriétaire avant d'agir:
 - Demande de procéder volontairement aux travaux correctifs;
 - Mise en demeure;
 - Avis d'exécution des travaux.



Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- Il y a donc une distinction entre le *pouvoir* d'agir des municipalités en vertu de l'article 25.1 *L.C.M.* pour faire corriger des installations septiques non conformes et leur *devoir* de faire respecter le Q-2, r. 8:
 - le Q-2, r. 8 *oblige* les municipalités à agir à l'encontre des installations polluantes;
 - l'article 25.1 *L.C.M.* leur offre la *faculté* d'agir là où les installations ne sont pas conformes, indépendamment d'une preuve de pollution effective ou non.

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- Sous l'empire de l'article 25.1 *L.C.M.*, les municipalités disposent donc d'un pouvoir discrétionnaire.
- C'est à dire qu'elles ont « la faculté d'agir ou de ne pas agir, ou de prendre les mesures appropriées suivant les circonstances ou le contexte en en jugeant l'opportunité au regard de l'intérêt public », mais rien ne les y oblige.

Patrice GARANT, *Droit administratif*, 5^e éd., Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 2004, p. 202.

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- La Cour supérieure, dans l'affaire *Beaudin c. Ville de Sept-Îles*, s'est prononcée sur l'interprétation de l'article 25.1 L.C.M.
- Elle expose:
 - « 152 La Ville doit veiller à l'application du Règlement. *Elle ne possède aucun pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les normes qui y sont édictées.* Seule une autorisation du Ministre donnée en vertu de l'article 32 de la Loi permet de déroger aux normes réglementaires.
 - 153 De même, *si la preuve démontre que les Installations ne rencontrent pas les normes du Règlement, le Tribunal doit constater ce défaut.*

Beaudin c. Ville de Sept-Îles, EYB 2008-148351 (C.S.)

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- (suite):

154 L'argumentation concernant la pertinence des normes est irrecevable. *Il en va de même de l'évaluation des conséquences d'une dérogation d'une installation en regard de la norme applicable.*

155 De tels arguments peuvent être intéressants, sur le plan scientifique, dans un domaine où les opinions peuvent s'avérer fort divergentes sur l'impact environnemental des différents types d'installations.

156 *Toutefois, le législateur a fixé des normes objectives afin d'éviter de tels débats.* » [Nos italiques]

Beaudin c. Ville de Sept-Îles, EYB 2008-148351 (C.S.)

Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- Mais surtout, la Cour semble suggérer qu'on ne pourrait plus faire valoir de droits acquis à l'encontre de cette disposition:
«En effet, la non-conformité des installations septiques est continue dans le temps. Cela signifie qu'après le 1er janvier 2006 (sic), une installation septique qui ne rencontre pas les normes prescrites au Règlement est assujettie, immédiatement, à l'article 25.1 de la Loi. » (par. 166)

Beaudin c. Ville de Sept-Îles, EYB 2008-148351 (C.S.)



Le pouvoir des municipalités de faire corriger les situations non conformes

- Enfin, quant à l'intention du législateur lorsqu'il a adopté cette disposition, la Cour ajoute :
«L'intention du législateur ne fait aucun doute : attribuer aux municipalités des pouvoirs concrets afin de leur permettre de s'acquitter des responsabilités dévolues en vertu du Règlement.» (par. 170)

Un dernier point...

- Si l'enjeu réel est un manque de ressources financières, agissons en conséquence:
 - subventionnons les systèmes pour résidences isolées;
 - utilisons les programmes déjà existants (ex. programme ruralité);
 - créons des *fonds de réserve* pour chaque lac de villégiature;
 - *etc.*
- Mais cessons de reporter le véritable coût de notre occupation du territoire sur les épaules des générations futures!

Pour nous joindre

Centre québécois du droit de l'environnement

454, av. Laurier Est, 2^e étage
Montréal (Québec) H2J 1E7
Tél: (514) 861-7022
Fax: (514) 861-8949



DUFRESNE HÉBERT COMEAU

Municipal, environnement et conservation
800, Place Victoria
C.P. 391, bureau 4500
Montréal (Québec) H4Z 1J2
Tél: (514) 331-5010
Fax: (514) 331-0514
Courriel: jfgirard@dufresnehebert.ca
Internet: www.dufresnehebert.ca