

LES MUNICIPALITÉS ET LA RÉGLEMENTATION ET LA GESTION DES GAZ À EFFET DE SERRE (GES)

Arlene J. Kwasniak

Symposium sur l'environnement au tribunal :
Application des lois canadiennes sur les émissions de GES

Les 25 et 26 octobre 2018
Université Laval



UNIVERSITÉ
LAVAL

Faculté de droit
Chaire de recherche du Canada
en droit de l'environnement



UNIVERSITY OF CALGARY
FACULTY OF LAW



Canadian Institute of Resources Law
Institut canadien du droit des ressources

This project was undertaken with the financial support of:
Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



Environment and
Climate Change Canada

Environnement et
Changement climatique Canada

L'Institut canadien du droit des ressources favorise l'accessibilité, la diffusion et l'échange des renseignements publics. Vous êtes autorisé à copier, à diffuser, à afficher, à télécharger et, par ailleurs, à traiter cet ouvrage librement, moyennant les conditions suivantes :

- (1) Vous devez mentionner la source de cet ouvrage;
- (2) Vous ne pouvez modifier cet ouvrage;
- (3) Vous ne pouvez en faire un usage commercial sans le consentement écrit préalable de l'Institut.

Tous droits réservés © 2018

LES MUNICIPALITÉS ET LA RÉGLEMENTATION ET LA GESTION DES GAZ À EFFET DE SERRE (GES)

Arlene J. Kwasniak

A. INTRODUCTION

Les municipalités, urbaines et rurales, traversent des paysages dans tout le Canada, et chacune a son propre régime de réglementation. Selon la loi habilitante, elles peuvent avoir des pouvoirs de réglementation et de gestion des activités, des projets et des infrastructures qui atténuent ou aggravent les changements climatiques¹. Ces pouvoirs peuvent toucher le développement local, les entreprises, les transports et les routes, le zonage et l'aménagement du territoire, la gestion des déchets et le contrôle, la collecte et l'élimination des ordures, le recyclage, les sites d'enfouissement ainsi que les infrastructures et la consommation et la demande d'énergie des municipalités elles-mêmes. En réalité, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) souligne que « les gouvernements municipaux ont une incidence ou un contrôle directs ou indirects sur près de la moitié des émissions de gaz à effet de serre ». ² Les municipalités sont également les plus durement touchées par les changements climatiques, notamment au chapitre des interventions d'urgence, des inondations, des sécheresses, des interruptions des services de transport, de la santé des résidents et ainsi de suite. Pourtant, les municipalités ne sont généralement pas considérées comme des acteurs de première ligne pour ce qui est de la réglementation et de la gestion des changements climatiques³. Ce rôle est laissé aux gouvernements fédéral et provinciaux.

Le présent document traite du rôle des municipalités dans la réglementation et la gestion des GES dans le contexte des changements climatiques⁴. La section B traite de la compétence des municipalités pour ce qui est d'adopter des lois qui limitent directement les émissions de GES. La section C présente une étude de cas qui permet d'évaluer la validité d'un règlement municipal hypothétique qui limite les GES provenant des sites d'enfouissement. La section D décrit les initiatives municipales, autres que la réglementation directe des émissions de GES, qui entraînent une réduction des émissions de GES.

Le document met l'accent sur l'atténuation des changements climatiques, c'est-à-dire les mesures qui réduisent les contributions humaines aux changements climatiques, principalement en permettant de limiter ou de réduire les émissions de GES. Les mesures d'atténuation peuvent être comparées aux mesures d'adaptation, qui consistent à réaliser des scénarios de gestion des risques,

¹ P. ex., Cynthia Rosenzweig « All Climate Is Local », *Scientific American*, (2011) 305(2), p. 70 à 73.

² Fédération canadienne des municipalités (FCM), Partenaires dans la protection du climat : < <https://fcm.ca/accueil/programmes/partenaires-dans-la-protection-du-climat/%C3%A0-propos-des-changements-climatiques-et-de-l%E2%80%99%C3%A9nergie.htm>>.

³ Pour un point de vue américain sur la question, voir Katherine A. Trisolini, « All Hands on Deck: Local Governments and the Potential for bidirectional Climate Change Regulation », (2010) 62(3), *Stanford Law Review*, p. 669 à 746.

⁴ Un grand merci à David Hillier, étudiant en droit à l'Université de Calgary, pour les recherches qu'il a effectuées pour le présent document.

à prévoir les effets négatifs des changements climatiques et à prendre des mesures pour prévenir, minimiser ou atténuer les effets négatifs⁵.

B. POUVOIRS MUNICIPAUX AU CANADA

La Constitution et les pouvoirs municipaux

La Constitution canadienne répartit les pouvoirs législatifs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les municipalités ne jouissent d'aucune compétence constitutionnelle. Les pouvoirs municipaux découlent des lois provinciales, puisque les provinces ont compétence législative sur les institutions municipales⁶. Les décisions judiciaires établissent fermement que les municipalités, comme toutes les créations législatives, n'ont aucun pouvoir au-delà des pouvoirs expressément ou implicitement conférés par une loi. Si une municipalité outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés, un tribunal peut décider qu'une mesure est *ultra vires* – elle dépasse les limites des pouvoirs – et donc sans effet juridique.

Interprétation des pouvoirs municipaux par les tribunaux : Règle Dillon, *Spraytech*, et *Rothmans*

Par le passé, les tribunaux limitaient strictement les pouvoirs municipaux conformément à ce qu'on appelle la « règle Dillon ». La règle découle d'une affaire de 1906 et s'énonce ainsi :

[Traduction] Selon un énoncé de droit général et incontesté, une corporation municipale possède et peut exercer les pouvoirs suivants et aucun autre : d'abord, ceux accordés expressément; deuxièmement, ceux qui sont implicites ou encore nécessaires ou accessoires aux pouvoirs expressément accordés; troisièmement, ceux qui sont essentiels aux objets et aux buts déclarés de la corporation, non seulement commodes, mais indispensables. Tout doute raisonnable concernant l'existence d'un pouvoir est réglé par les tribunaux à l'encontre de la corporation, et le pouvoir est refusé.

Au fil des ans, les tribunaux ont interprété la règle Dillon de façon plus libérale. L'arrêt *Spraytech c. Ville d'Hudson*⁷ de la Cour suprême du Canada (CSC) a donné lieu à une évolution importante. La partie demanderesse, *Spraytech*, contestait la validité d'un règlement municipal qui limitait l'utilisation de pesticides à des fins esthétiques (p. ex. pour tuer les pissenlits). La Ville avait adopté le règlement en vertu de son pouvoir général et omnibus de prendre des règlements pour la santé de ses résidents, conféré par la *Loi sur les cités et villes*⁸. *Spraytech* a fait valoir qu'en vertu de la règle Dillon le règlement n'était pas valide parce que la *Loi* ne prévoyait aucun pouvoir exprès l'autorisant, et elle a aussi fait valoir que la Ville ne pouvait pas compter sur son pouvoir général et omnibus de prendre des règlements puisque le règlement entraînait en conflit avec les lois

⁵ Je traite des mesures d'adaptation et des municipalités dans Arlene Kwasniak, *Climate Change and Water: Law and Policy Options for Alberta*, Document hors série n° 57 de l'ICDR (ICDR : Calgary, 2017) : << https://cir1.ca/files/cir1/water-and-climate-change_kwasniak.pdf>>.

⁶ Par. 91(8), *Loi constitutionnelle de 1867*, anciennement l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3.

⁷ *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 RCS 241, [2001] ACS. n° 42, 200 DLR (4^e) 419, 171 NR 201, 19 MPLR (3^e) 1, 2001 CSC 40, *Spraytech c. Ville d'Hudson*, [2001] ACS. n° 42.

⁸ RLRQ, c. C-19.

fédérales et provinciales et que la suprématie de ces lois rendait le règlement municipal invalide. La Cour n'était pas d'accord et elle a conclu que tant que le règlement relève des pouvoirs municipaux, même s'il y a ou pourrait y avoir une loi fédérale ou provinciale dans le même domaine, il n'y a pas de conflit tant et aussi longtemps qu'il est possible de se conformer au règlement municipal et à la loi fédérale ou provinciale. Dans l'affaire en question, il n'y avait pas de conflit. La Cour a affirmé qu'un règlement municipal plus restrictif qu'une loi fédérale ou provinciale ne constitue pas un conflit. Un conflit survient seulement lorsque le règlement municipal et la loi provinciale ou fédérale ne peuvent être respectés en même temps – l'impossibilité d'une double conformité.

*Rothmans, Benson & Hedges Inc c. Saskatchewan*⁹ concernait une loi fédérale et une loi provinciale, bien que ses principes puissent être appliqués pour vérifier la validité d'un règlement municipal. Il s'agissait de déterminer si un article de la *Tobacco Control Act*¹⁰ de la Saskatchewan était inopérant en raison d'un conflit avec un article de la *Loi sur le tabac*¹¹ fédérale. La loi de la Saskatchewan réglementait l'étalage au détail des produits du tabac; elle interdisait par exemple que des produits du tabac soient exposés à la vue lorsque des jeunes peuvent être présents. La *Loi sur le tabac* fédérale permettait expressément l'exposition de produits du tabac pour la vente au détail. La partie demanderesse a soutenu qu'il y avait conflit entre les lois fédérales et provinciales et que la suprématie des lois fédérales exigeait que la Cour déclare la loi provinciale inopérante dans la mesure du conflit. La Cour a conclu qu'il n'y avait pas de conflit puisqu'il n'y avait pas d'impossibilité de double conformité. Les deux lois pourraient être respectées si la loi provinciale était respectée. La loi fédérale était permissive, et non obligatoire. La Cour a toutefois ajouté un critère pour déterminer si une disposition d'une loi provinciale est inopérante à la lumière d'une loi fédérale. Selon ce critère, si la disposition provinciale entrave la réalisation du but d'une loi fédérale, la loi fédérale aura préséance. À la lumière des faits, la Cour n'a constaté aucune entrave¹².

Critère de la disposition législative expresse

Le critère de la disposition législative expresse l'emporte sur le critère de l'impossibilité d'une double conformité. Le critère de la disposition législative expresse s'applique lorsqu'une loi prescrit qu'une disposition légale ou une mesure découlant d'une disposition légale est invalide ou inopérante. À titre d'exemple, dans *Peacock c. Norfolk County*¹³, un règlement municipal de l'Ontario interdisait l'implantation d'exploitations d'élevage intensif dans certaines zones d'aménagement du territoire. La province avait toutefois approuvé l'exploitation de la partie demanderesse dans des zones visées par la loi provinciale¹⁴. Selon l'article 61 de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, « Les règlements remplacent les règlements municipaux d'une municipalité ou leurs dispositions qui traitent de la même question. » La Cour a conclu que le règlement provincial en vertu duquel les Peacocks ont reçu leur approbation traitait du même sujet

⁹ *Rothmans, Benson & Hedges Inc c. Saskatchewan*, [2005] 1 RCS 188.

¹⁰ *The Tobacco control Act*, SS 2001, c T-14.1.

¹¹ La *Loi sur le tabac*, LC 1997, ch. 13.

¹² *Rothmans, Benson & Hedges Inc c. Saskatchewan*, *supra* note 9 au par. 25.

¹³ *Peacock et al c. The Corporation of Norfolk County*, et la Commission ontarienne de commercialisation du porc, intervenant, [2006] 81 RO (3^e) 530, 269 DLR (4^e) 45; autorisation d'appel à la CSC refusée en [2006] ACSC n° 371.

¹⁴ *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, 2002, LO 2002, ch.4, art. 61, et RO 267/03.

que le règlement municipal, et que le critère de la disposition législative expresse s'appliquait et non l'impossibilité d'une double conformité. L'interdiction prévue par le règlement était donc inopérante.

C. RÉGLEMENTATION MUNICIPALE DIRECTE DES GES – ÉTUDE DE CAS SUR LES GAZ D'ENFOUISSEMENT

Introduction

Comme l'indique l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis :

Les gaz d'enfouissement (GE) sont un sous-produit naturel de la décomposition des matières organiques dans les sites d'enfouissement. Les gaz d'enfouissement sont composés d'environ 50 % de méthane (la principale composante du gaz naturel), de 50 % de dioxyde de carbone (CO₂) et d'une petite quantité de composés organiques non méthaniques. Le méthane est un puissant gaz à effet de serre de 28 à 36 fois plus efficace que le CO₂ pour emprisonner la chaleur dans l'atmosphère sur une période de 100 ans [...].¹⁵

Environnement et Changement climatique Canada souligne que « les émissions provenant des lieux d'enfouissement au Canada représentent 20 % des émissions de méthane générées au pays »¹⁶.

Il est clair que, pour atténuer efficacement les changements climatiques, il faut réduire et gérer les gaz d'enfouissement¹⁷. La présente étude de cas tient compte de la compétence municipale dans de telles mesures d'atténuation.

L'étude de cas porte sur une municipalité, « Greensboro », qui adopte un règlement interdisant les émissions de gaz d'enfouissement (GE) au-delà de quantités spécifiées (le « règlement sur les GE »). Le promoteur d'un projet de site d'enfouissement privé conteste la validité du règlement et prétend qu'il outrepassa la compétence municipale. Le règlement sur les GE est-il valide?

Comme nous ne pouvons traiter toutes les provinces ici, pour les besoins de l'étude de cas, Greensboro est en Alberta. Un exercice comparable pourrait être entrepris pour le reste du Canada.

Villes à charte et autres municipalités

Dans le présent document, le terme « municipalité » englobe l'ensemble des gouvernements locaux qui peuvent être créés par une loi provinciale. Par exemple, la *Municipal Government Act*¹⁸

¹⁵ Agence de protection de l'environnement, *Landfill Methane Outreach Program* : << <https://www.epa.gov/lmop/basic-information-about-landfill-gas>>>

¹⁶ ECC, *Gaz à effet de serre et des déchets solides* : << <http://www.ec.gc.ca/gdd-mw/default.asp?lang=Fr&n=6f92e701-1&wbdisable=true>>>.

¹⁷ Parmi les approches de gestion figurent le captage et la combustion ou l'utilisation des gaz d'enfouissement à « diverse fins énergétiques », *ibid.* Voir aussi MetroVancouver, *Reducing Greenhouse Gases at Landfill Sites*: << <http://www.metrovancouver.org/services/liquid-waste/innovation-wasterwater-reuse/biosolids/reducing-greenhouse-gas-landfills/Pages/default.aspx>>>.

¹⁸ *Municipal Government Act*, RSA 2000, ch. M-26 (MGA).

(MGA) définit « municipalité » comme étant notamment une ville, un village, un village estival et un district municipal (al. 1(1)s). Les lois provinciales qui créent et réglementent les municipalités s'appliquent généralement à l'ensemble des municipalités, bien que certains pouvoirs puissent varier en fonction de la taille et du type de la municipalité¹⁹. Quelques grandes municipalités urbaines canadiennes jouissent toutefois d'un statut spécial en vertu d'une charte municipale. Une ville à charte est régie par une loi autonome qui modifie la loi municipale générale et confère aux villes à charte une plus grande autonomie et des pouvoirs et compétences supplémentaires.

Au Canada, Saint John's, Montréal, Winnipeg, Lloydminster et Vancouver sont des villes à charte. Calgary et Edmonton se sont récemment jointes à ce groupe. Pour déterminer le pouvoir de réglementation d'une ville à charte au chapitre des GES, en plus d'examiner la loi municipale générale, il faut également examiner la charte de la ville. La présente partie du document traite d'abord de l'étude de cas en fonction de la compétence que la loi municipale générale (la MGA) confère aux municipalités albertaines, puis des pouvoirs spéciaux conférés en vertu des chartes.

Fins municipales

Il faut avant tout savoir si le règlement sur les GE a été adopté à des fins municipales. Dans la négative, un tribunal pourrait déclarer que le règlement est *ultra vires* et sans effet²⁰.

La MGA (art. 3) prévoit notamment les fins municipales suivantes : [Traduction]

- a) assurer un bon gouvernement,
- a.1) favoriser le bien-être de l'environnement, [...] [ajouté en 2017]
- (c) développer et maintenir des collectivités sûres et viables, [...]

Selon l'arrêt *Spraytech*, les fins municipales doivent être interprétées de façon souple et au sens large. Étant donné que l'atténuation des changements climatiques favorise le bien-être de l'environnement (a.1) et des collectivités sûres et dynamiques (c), le règlement sur les GE devrait relever des fins municipales, à condition qu'il soit avantageux pour la municipalité.

Pouvoir de prendre des règlements

Il faut aussi se demander si la loi provinciale autorise un règlement municipal qui limite les émissions de gaz d'enfouissement, comme le règlement sur les gaz d'enfouissement? La MGA confère des pouvoirs généraux et des pouvoirs spécifiques de prendre des règlements. Les pouvoirs généraux doivent être interprétés au sens large, les pouvoirs spécifiques doivent être interprétés de façon plus étroite, et les limites imposées aux pouvoirs spécifiques ne peuvent être renforcées en vertu des pouvoirs généraux (art. 9 et 10). Les pouvoirs généraux (art. 7) qui suivent pourraient vraisemblablement autoriser le règlement sur les GE :

¹⁹ Par exemple, en vertu de l'article 16 de la MGA, les routes appartiennent aux villes, mais elles appartiennent à la *Couronne* dans les autres types de municipalités.

²⁰ Dans *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 CSC 231, la CSC a conclu qu'une résolution de Vancouver selon laquelle la ville cesserait de traiter avec Shell Canada « jusqu'à ce que le groupe Royal Dutch/Shell se retire complètement de l'Afrique du Sud » ne visait pas des fins municipales, car elle constituait un boycottage fondé sur des motifs étrangers aux intérêts des citoyens (232).

[Traduction] 7. Un conseil peut adopter des règlements à des fins municipales au sujet des questions suivantes :

- a) la sécurité, la santé et le bien-être des personnes et la protection des personnes et des biens;²¹ [...]
- e) les entreprises, les activités commerciales et les personnes exerçant des activités commerciales; [...]

Les pouvoirs spécifiques les plus pertinents se trouvent à la partie 17, qui établit le pouvoir des municipalités de réglementer l'aménagement du territoire, le lotissement et le développement. La municipalité de Greensboro avait-elle le pouvoir d'adopter le règlement sur les GE en vertu de la partie 17? Un site d'enfouissement serait un développement, car le « développement » comprend tout changement de l'utilisation du sol ou de l'intensité de l'utilisation²². Par conséquent, une municipalité de l'Alberta pourrait probablement exiger, pour un site d'enfouissement, un permis de développement comportant des limites sur les émissions de gaz d'enfouissement.

Restrictions législatives imposées aux pouvoirs municipaux

La MGA limite ce qu'une municipalité peut faire dans l'exercice de ses pouvoirs de réglementation et de ses autres pouvoirs, même si l'exercice est conforme aux fins municipales et relève de sa compétence. Dans une situation donnée, une ou plusieurs des dispositions qui suivent de la MGA pourraient limiter la compétence de la municipalité à l'égard du règlement sur les GE.

- L'article 13 énonce ce qui suit : [Traduction] « S'il y a incompatibilité entre un règlement et le présent texte législatif ou un autre texte législatif, le règlement n'a aucun effet dans la mesure de l'incompatibilité. » Le terme « texte législatif » désigne une loi provinciale ou fédérale et une loi subordonnée (al. (1j)).

Dans ce contexte, « incompatibilité » signifie vraisemblablement l'impossibilité d'une double conformité, comme dans *Spraytech*. À l'heure actuelle, à la connaissance de l'auteur, aucune loi provinciale ne limite directement l'ensemble des GES des sites d'enfouissement. Ni le *Waste Control Regulation*²³ de l'Alberta, pris en vertu de l'*Environmental Protection and Enhancement Act* (EPEA)²⁴, ni le *Code of Practice for Landfills* ne traitent des émissions de GES. La taxe sur le carbone de l'Alberta, prélevée en application de la *Climate Leadership Act*²⁵, s'applique aux carburants (et non aux gaz d'enfouissement). La *Climate Change and Emissions Management Act*²⁶ réglemente les émissions au moyen du *Carbon Competitiveness Incentive Regulation*²⁷ (CCIR). Le CCIR ne s'applique pas aux émissions de CO₂ provenant de la biomasse²⁸, qui

²¹ La Ville de Calgary, par exemple, invoque ce pouvoir pour adopter un règlement sur la gestion des déchets et le recyclage. Voir << <http://www.calgary.ca/CA/city-clerks/Documents/Legislative-services/Bylaws/20M2001-WasteAndRecycling.pdf>>.

²² MGA, sous-alinéas 616 b)(iii) et (iv).

²³ AR 192/96.

²⁴ EPEA, RSA 2000, ch. E-12.

²⁵ SA 2016, ch. C-16.9.

²⁶ RSA 2003, ch. C-16.

²⁷ AR 255/2017.

²⁸ *Ibid.*, alinéas 1(1)f) et j) et 29(1)a).

comprennent certains éléments de gaz d'enfouissement. Bien que les émissions de méthane provenant de la biomasse puissent être réglementées en vertu du CCIR, ce règlement vise les grands émetteurs (100 000 tonnes et plus d'émissions réglementées par an), ce qui permet la réglementation municipale pour les gaz d'enfouissement en deçà de ce seuil. Rappelez-vous qu'un règlement plus strict qu'un règlement provincial peut être valide en vertu de *Spraytech*, à condition qu'un exploitant puisse se conformer au règlement provincial et au règlement municipal et que le règlement n'entrave pas la réalisation des buts de la loi provinciale.

- Selon l'article 619, une autorisation [Traduction] « accordée par [le Natural Resources Conservation Board, le Energy Resources Conservation Board, le Alberta Energy Regulator, la Alberta Utilities Commission] [...] prévaut [...] sur un régime institué par une loi, sur un règlement sur l'aménagement du territoire, sur une décision relative à un lotissement ou sur une décision relative à un développement [...] ou sur toute autre autorisation accordée en vertu de [...] la partie [17]. En vertu de cet article, une municipalité doit approuver une demande qui lui est présentée si elle est conforme à une telle autorisation provinciale. Ainsi, l'article 619 contient une disposition législative expresse qui prévaut sur *Spraytech*.

À titre d'exemple, supposons qu'un exploitant a obtenu une autorisation en vertu de la EPEA pour un site d'enfouissement à la condition qu'il n'émette pas plus de X tonnes de gaz d'enfouissement par année. L'exploitant devait également obtenir un permis de développement en vertu du règlement sur les GE de Greensboro, qui, disons, permettait des émissions ne dépassant pas X-Y tonnes par année, une quantité inférieure à la quantité X. L'article 619 a-t-il une incidence sur l'application du règlement? Non, simplement parce que l'article 619 ne s'applique pas aux autorisations accordées en vertu de la EPEA.²⁹ La situation serait différente si, disons, l'autorisation provinciale avait été accordée par le Natural Resources Conservation Board, auquel cas le seuil maximal le plus élevé prévaudrait³⁰.

- Selon l'article 620, une condition d'une autorisation « accordée en vertu d'un texte législatif [...] prévaut sur une condition d'un permis de développement qui entre en conflit avec elle ».

Examinons le scénario abordé en fonction de l'article 619. Conformément à l'article 620, une autorisation accordée en vertu de l'EPEA prévaudrait sur la condition du permis de développement de Greensboro. En supposant que « prévaut sur » signifie « a préséance sur » ou « supplante »³¹, la limite inférieure d'émissions imposée par le permis serait inopérante.

L'article 620 ne prive toutefois pas les municipalités du pouvoir de délivrer des permis de développement lorsqu'une autorisation provinciale est requise³². Les municipalités conservent ce pouvoir et peuvent imposer des conditions qui n'entrent pas en conflit avec l'autorisation provinciale. Il existe d'ailleurs une jurisprudence selon laquelle une municipalité peut même

²⁹ *Northland Material Handling Inc. Parkland (County)*, par. 47, 2012 ABQB 407.

³⁰ La Cour, *ibid.*, déclare : [Traduction] « L'Assemblée législative avait clairement l'intention d'établir une distinction entre la législation environnementale, d'une part, et certains autres types de réglementation, d'autre part. »

³¹ Comme le laisse supposer *ibid.*, et les décisions de la SDAB mentionnées dans la note qui suit.

³² SDAB2015-0007 (Re), 2015 CGYSDAB 7 et SDAB 2015-0007 (Re), 2015 CGYSDAB 007.

rejeter une demande de permis pour un développement autorisé par la province sans enfreindre l'article 620, puisqu'un refus n'est pas lié à des conditions³³.

- Selon l'article 622, [Traduction] « Les régimes institués par une loi, les règlements sur l'aménagement du territoire et les mesures prises en vertu de [...] la partie [17] par une municipalité [...] doivent être conformes aux politiques sur l'aménagement du territoire » établies par le Cabinet. Lorsqu'un plan régional établi en vertu de la *Alberta Land Stewardship Act*³⁴ s'applique à une région, tous les règlements municipaux, politiques, plans et ainsi de suite doivent être conformes au plan.

À l'heure actuelle, les politiques provinciales sur l'aménagement du territoire et les plans régionaux ne semblent pas restreindre les pouvoirs municipaux en matière de gestion des émissions de GES, de sorte que le règlement sur les GE serait conforme à cette exigence.

Villes à charte

Comment les villes à charte de l'Alberta, Edmonton et Calgary, s'en tirent-elles par rapport à l'étude de cas? Rappelez-vous qu'une loi créant une ville à charte peut contenir des dispositions différentes par rapport à la loi municipale générale qui s'applique normalement aux municipalités, et elle peut accorder des pouvoirs supplémentaires.

Edmonton et Calgary s'en tirent bien sur le plan de la réglementation et de la gestion des GES, y compris les gaz d'enfouissement. Voici pourquoi :

- Les chartes d'Edmonton et de Calgary ajoutent à la compétence générale d'adopter des règlements (art. 7 de la MGA) :
[Traduction] h.1) le bien-être de l'environnement, y compris des règlements qui prévoient la création, la mise en œuvre et la gestion de programmes concernant l'un ou l'autre ou l'ensemble des éléments suivants :
[...] (ii) adaptation aux changements climatiques et réduction des émissions de gaz à effet de serre³⁵;
- En vertu des chartes d'Edmonton et de Calgary, les villes doivent établir des plans d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques³⁶.

Le pouvoir exprès de prendre des règlements sur la mise en œuvre et la gestion de programmes de réduction des GES indique clairement qu'un règlement sur les GE est conforme au pouvoir de prendre des règlements. Une ville à charte demeure toutefois assujettie aux limites prévues aux articles 13, 619, 620 ou 622 de la MGA.

D. AUTRES CONTRIBUTIONS MUNICIPALES À LA RÉDUCTION DES GES

³³ *Northland Material Handling Inc. Parkland (County)*, supra note 29.

³⁴ *Alberta Land Stewardship Act*, SA 2009, ch. A-26.8.

³⁵ *City of Edmonton Charter, 2018*, AR 39/2018, al. 4(2)(ii), et *City of Calgary Charter, 2018*, AR 40/2018, al. 4(2)(ii).

³⁶ *Ibid.*, partie 16.1, les deux règlements.

Les sections A à C établissent une méthode permettant de déterminer si une municipalité peut réglementer directement les émissions de GES en établissant, par exemple, des limites d'émissions pour les développements. Ces sections montrent qu'en Alberta, du moins, les municipalités ont probablement le pouvoir de réglementer les GES pourvu que des lois ou des autorisations provinciales (ou fédérales) ne limitent pas les règlements municipaux, ne prévalent pas sur eux ou n'entrent pas en conflit avec eux, et que les règlements municipaux n'entravent pas la réalisation des buts des lois de la province ou du fédéral. Les municipalités peuvent toutefois contribuer à l'atténuation des changements climatiques autrement qu'en réglementant directement les émissions. La présente section décrit quelques-unes de ces approches au chapitre de la réduction des GES :

- La Fédération canadienne des municipalités (FCM) indique que le financement de 159 initiatives municipales de réduction des GES « a été approuvé [plus de 12 millions de dollars au total] dans le cadre de trois programmes d'infrastructure financés par le gouvernement du Canada ».³⁷
- Les municipalités utilisent les pouvoirs dont elles disposent en matière d'aménagement du territoire, de lotissement et de développement pour gérer et réduire les émissions de GES. Par exemple, en 2016, le conseil municipal de Vancouver a approuvé le Zero Emissions Building Plan, [Traduction] « une approche progressive ambitieuse pour combattre et réduire la pollution causée par le carbone à Vancouver en s'engageant dans une transition devant assurer qu'en 2025 la plupart des types de nouveaux bâtiments produiront zéro émission ».
- Les municipalités élaborent et mettent en œuvre des plans d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques. La région de Waterloo (Waterloo, Kitchener et Cambridge) en est un bon exemple. Ses plans et d'autres initiatives lui ont permis d'atteindre les résultats suivants :
 - La croissance résidentielle s'est faite en grande partie dans les zones déjà bâties, ce qui a permis de réduire l'étalement urbain, de réduire la demande pour de nouvelles infrastructures municipales et de réduire en conséquence les émissions de GES en amont et en aval.
 - La mise en œuvre d'un plan directeur de la gestion de l'eau a permis de réduire la consommation annuelle d'eau de 5 milliards de litres (sur 10 ans), et ainsi de réduire les émissions de GES de 535 tonnes.
 - La région a atteint et dépassé ses objectifs en matière de réduction des GES (passant de 10 % sous les niveaux de 2009 à 25 %).
 - En passant à des feux de circulation DEL, la région a réduit à la fois ses coûts et ses émissions de GES³⁸.

³⁷ FCM à << <https://fcm.ca/accueil/m%C3%A9dias/nouvelles-et-opinions/2018/des-collectivit%C3%A9s-de-partout-au-canada-re%C3%A7oivent-un-soutien-pour-des-initiatives-de-planification-des-infrastructures-d%E2%80%99innovation-%C3%A9cologique-et-de-r%C3%A9silience-aux-changements-climatiques/document-d%E2%80%99information.htm>>>.

³⁸ FCM, « Prix des champions écoresponsables » (15 novembre 2016), <<https://fcm.ca/accueil/prix/prix-des-champions-%C3%A9coresponsables.htm>>.

- Les programmes municipaux d'encouragement énergétique destinés aux résidents et aux entreprises encouragent l'utilisation de l'énergie solaire ou éolienne pour réduire les GES³⁹. Des programmes provinciaux ou fédéraux s'adressent aussi aux municipalités⁴⁰.
- Grâce à l'augmentation des transports en commun⁴¹ et des voies cyclables⁴², les municipalités contribuent à la réduction des émissions de GES.

Bien que ces initiatives émanent principalement des municipalités, d'autres ordres de gouvernement ont un rôle à jouer et peuvent stimuler de telles initiatives et même exiger leur adoption. Par exemple, les provinces peuvent, par voie législative, obliger les municipalités à élaborer et à mettre en œuvre des plans de réduction des GES, comme en témoignent les chartes des villes d'Edmonton et de Calgary dont il a été question précédemment.

³⁹ À Medicine Hat, en Alberta, par exemple, « le Solar Electric Incentive Program [Traduction] offre des rabais aux abonnés résidentiels des services publics pour qu'ils achètent des systèmes photovoltaïques solaires et les installent sur leurs maisons », <https://www.medicinehat.ca/government/departments/utility-sustainability/hat-smart/rebates/solar-electric-2358#1>.

⁴⁰ Par exemple, le Alberta Municipal Solar Program offre des [Traduction] « incitatifs financiers aux municipalités albertaines qui installent des systèmes d'énergie solaire photovoltaïque dans des installations ou sur des terrains de la municipalité et les raccordent au réseau électrique » : << <http://www.mccac.ca/programs/AMSP>>>. Profitant de ce programme, Calgary a ajouté plus de [Traduction] « 2,3 mégawatts de capacité énergétique à six bâtiments publics utilisant l'énergie solaire [...], ce qui lui a permis d'éliminer plus de 47 500 tonnes d'émissions de gaz à effet de serre » : <https://www.alberta.ca/release.cfm?xID=48860B36563C9-D0DA-D755-D61464CFBDCDBC2A>>>.

⁴¹ Voir l'Association canadienne du transport urbain, « Les six principaux projets de transport en commun pour 2018 » : <http://cutaactu.ca/fr/blog-posts/les-six-principaux-projets-de-transport-en-commun-pour-2018>

⁴² Hilary Angus, dans « Building Bike Lanes Could Slow Climate Change », 5 juillet 2016, News, Advocacy : <<https://momentummag.com/building-bike-lanes-slow-climate-change-new-study-finds/>>, cite une étude de McGill qui fait état d'une réduction de près de 2 % des émissions de GES pour une augmentation de 7 % de la longueur du réseau cyclable [de Montréal].