

L'affaire *Sutton* et la protection du couvert forestier : une porte ouverte sur le développement durable

par Jean-François Girard*

La Cour d'appel du Québec a rendu, le 3 mai 2010, une importante décision en matière de développement durable dans l'affaire *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*¹ alors qu'elle a confirmé la décision du juge François Tôth qui, en première instance, avait reconnu à la Ville de Sutton le pouvoir d'adopter des mesures réglementaires sévères pour protéger le couvert forestier sur son territoire et favoriser l'aménagement durable de la forêt privée.

En 2001, la municipalité du Canton de Sutton (maintenant Ville de Sutton) a adopté son Règlement de zonage 600-1, lequel contient un chapitre portant sur l'abattage des arbres. La règle fondamentale de ce chapitre se trouve à l'article 13.1.1 qui prévoit :

« 13.1.1 Dans toutes les zones, seule la coupe d'éclaircie prélevant ou visant à prélever uniformément au plus un tiers (1/3) des tiges commerciales par période de dix (10) ans est permise. »

Tant en première instance qu'en appel, les appelantes contestaient la validité de ces dispositions du règlement de zonage qu'elle soutiennent être *ultra vires* et nulles, parce qu'imprécises, incomplètes, déraisonnables, abusives, arbitraires et inéquitables.

La Cour d'appel s'attaque donc à l'analyse des arguments des appelantes qu'elle rejettera l'un après l'autre.

Tout d'abord, la Cour rappelle que ces dispositions réglementaires sont adoptées par la Ville de Sutton conformément aux dispositions habilitantes du paragraphe 12.1° du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1 ; ci-après « *L.A.U.* ») qui prévoit qu'une municipalité peut « régir ou restreindre la plantation ou l'abattage d'arbres afin d'assurer la protection du couvert forestier et de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée ».

Pour l'essentiel, la Cour d'appel souligne que le législateur québécois a confié aux municipalités « la responsabilité d'assurer la pérennité et le développement durable de la forêt privée » *via* la réglementation de zonage et l'imposition de normes pour régir et restreindre l'abattage des arbres.²

Bref, au terme de son analyse, la Cour rejette l'appel et confirme la décision du juge Tôth en Cour supérieure.

¹ EYB 2010-173377 (C.A.).

² *Id.*, par. 50.

Or, maintenant qu'elle est confirmée, nous sommes d'avis que la décision de la Cour supérieure³ marque un précédent majeur en droit québécois de l'environnement en ce qu'elle constitue le premier jugement qui s'inscrit véritablement dans le paradigme du développement durable.

Ainsi, appelé à analyser la portée du paragraphe 12.1° du deuxième alinéa de l'article 113 *L.A.U.*, précité, le juge Tôth rappelle l'origine de cette disposition qui a été ajoutée à la Loi dans la foulée du Sommet sur la forêt privée, tenu en 1995. Il explique :

« 7 La protection du milieu forestier était un thème majeur du sommet. L'orientation suivante a été adoptée :

• Assurer la pérennité du milieu forestier en définissant et en appliquant des normes minimales de protection de ses ressources et de ses fonctions. Les normes s'appliquent sur les composantes du milieu forestier :

- le couvert forestier (en contrôlant l'abattage des arbres)
- les paysages
- les habitats fauniques
- le sol
- l'eau
- les rives
- le littoral
- les plaines inondables
- les sites forestiers d'intérêts culturel et historique

8 Ce qui est remarquable, c'est la définition extensive du «milieu forestier». La forêt, ce n'est pas que des arbres. C'est un «milieu» qui comprend toute une variété de composantes dont le sol, l'eau, les habitats fauniques, les paysages. »⁴

Mais là où la décision du juge Tôth fera vraiment école, c'est dans le fait que le juge procède à l'analyse du paragraphe 12.1° (art. 113 *L.A.U.*) à travers le prisme de la *Loi sur le développement durable* (L.R.Q., c. D-8.1.1) qui « définit les grands principes sur lesquels s'appuient les mesures pour protéger l'environnement et assurer la pérennité de la forêt privée »⁵.

Par conséquent,

³ 9034-8822 *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, EYB 2008-133168 (C.S.).

⁴ *Id.*, par. 7 et 8.

⁵ *Id.*, par. 12.

« [I]a notion de « développement durable » n'est pas qu'une figure de style ni un vœu pieux. C'est un changement fondamental de philosophie sociétale ».

Dans ce contexte, la *Loi sur le développement durable* doit nécessairement influencer notre compréhension des dispositions de la *L.A.U.*, particulièrement si celles-ci ont une portée « environnementale ».

Ainsi, selon le juge Tôth :

« 16 C'est à travers cet outil d'interprétation que l'article 113 paragr. 12.1 doit être compris. Assurer la protection du couvert forestier et favoriser l'aménagement durable de la forêt privée par une réglementation sur l'abattage d'arbres, c'est participer au développement durable et réaliser le virage souhaité par le Législateur. »⁶

Le juge Tôth retient ensuite 4 des 16 principes cardinaux de la *Loi sur le développement durable* qui lui paraissent particulièrement applicables au cas sous étude, soit : « protection de l'environnement », « préservation de la biodiversité », « respect de la capacité de support des écosystèmes » et « production et consommation responsables ». Pour le juge, ces concepts doivent nécessairement influencer notre interprétation de la *L.A.U.* Il conclut à ce sujet :

« 18 C'est nouveau. La lecture du texte de loi doit aussi être nouvelle. »⁷

On constatera ici comment le juge Tôth élargit la perspective de son analyse au-delà de la stricte valeur économique des ressources forestières et qu'il y introduit la notion de l'« écosystème forestier ». Il écrit :

« 20 L'aménagement durable et la protection du couvert forestier visent la mise en valeur de la forêt dans ses multiples composantes tout en assurant sa pérennité et sa protection pour les générations futures. Si les années 1970 ont vu la protection de l'environnement comme nouveau credo, l'aménagement durable, notion plus vaste et plus intégrée, sera celui du 21^e siècle.

21 Si à une époque pas si lointaine, l'optimisation des profits du producteur forestier et la minimisation des impacts environnementaux étaient les critères suffisants à respecter, ce n'est plus le cas désormais. »⁸

C'est sur la base de ces nouveaux principes d'interprétation que le juge Tôth confirmera, sauf pour deux dispositions particulières, la validité des normes du règlement de zonage de Sutton.

⁶ *Id.*, par. 16.

⁷ *Id.*, par. 18.

⁸ *Id.*, par. 20 et 21.

C'est ce jugement, lumineux à notre avis, que la Cour d'appel vient de confirmer, réaffirmant ainsi, au passage, le rôle fondamental que les municipalités du Québec doivent assumer en matière de protection de l'environnement sur leur territoire.

Ce jugement confirme également, pour la première fois au Québec, comment les municipalités sont les vectrices importantes du développement durable. On peut maintenant à espérer que ces importants précédents inciteront les municipalités du Québec à jouer un rôle davantage proactif dans la protection de la qualité des milieux de vie de leurs citoyens et la mise en œuvre d'un développement véritablement durable sur leur territoire.

* Avocat et biologiste spécialisé en droit de l'environnement et droit municipal chez *Dufresne Hébert Comeau*, Me Girard est également président du conseil d'administration du *Centre québécois du droit de l'environnement* (CQDE).