

**114957 Canada Ltée (Spraytech, Société
d'arrosage) c. Hudson (Ville)**

**114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage)
et Services des espaces verts Ltée/Chemlawn** *Appelantes*

c.

Ville de Hudson *Intimée*

et

**Fédération canadienne des municipalités, Nature-Action
Québec Inc. et Fonds mondial pour la nature (Canada), Toronto
Environmental Alliance, Sierra Club du Canada, Association
canadienne du droit de l'environnement, Parents' Environmental
Network, Healthy Lawns -- Healthy People, Pesticide Action
Group Kitchener, Working Group on the Health Dangers of the
Urban Use of Pesticides, Environmental Action Barrie, Breast
Cancer Prevention Coalition, Vaughan Environmental Action
Committee et Dr. Merryl Hammond et la Fédération
interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec** *Intervenants*

Répertorié : 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)

Référence neutre : 2001 CSC 40. No du greffe : 26937.

2000 : 7 décembre; 2001 : 28 juin.

Présents : Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit municipal -- Règlements -- Réglementation et restriction de l'utilisation des pesticides -- Adoption par la Ville d'un règlement limitant l'utilisation des pesticides sur son territoire à des endroits précis et à des activités énumérées -- La Ville avait-elle le pouvoir légal d'adopter le règlement? -- Le règlement a-t-il été rendu inopérant du fait de son incompatibilité avec la législation fédérale ou provinciale? -- Règlement 270 de la ville de Hudson -- Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, par. 410(1).

Les appelantes sont des entreprises d'aménagement paysager et d'entretien des pelouses qui exercent leurs activités surtout dans la région métropolitaine de Montréal et qui ont aussi bien des clients commerciaux que des clients résidentiels. Elles utilisent régulièrement, dans le cadre de leurs activités commerciales, des pesticides conformes à la *Loi sur les produits antiparasitaires* du gouvernement fédéral et détiennent les permis requis par la *Loi sur les pesticides* du Québec. En 1991, la Ville intimée, située à l'ouest de Montréal, a adopté le règlement 270, qui limite l'utilisation des pesticides sur son

territoire à des endroits précis et aux activités énumérées. La définition de pesticides contenue dans le règlement 270 est la réplique exacte de celle adoptée dans la *Loi sur les pesticides*. En vertu du par. 410(1) de la *Loi sur les cités et villes* du Québec (la « *L.C.V.* »), le conseil peut faire des règlements « [p]our assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité », tandis qu'en vertu du par. 412(32) de la *L.C.V.*, il peut faire des règlements « [p]our réglementer ou défendre . . . l'usage de . . . matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publiques, sur le territoire de la municipalité ou dans un rayon de 1 km à l'extérieur de ce territoire ». En 1992, les appelantes ont été accusées d'avoir utilisé des pesticides contrairement au règlement 270. Elles ont introduit une requête en jugement déclaratoire demandant à la Cour supérieure de déclarer inopérant le règlement 270 et *ultra vires* le pouvoir de la Ville. La Cour supérieure a rejeté la requête, et la Cour d'appel a confirmé cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Les juges **L'Heureux-Dubé**, Gonthier, Bastarache et Arbour : En tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme. Y sont inclus les pouvoirs en matière de « bien-être général » conférés par la loi provinciale habilitante, sur laquelle les municipalités peuvent se fonder. L'article 410 de la *L.C.V.* constitue un exemple d'une telle disposition générale de bien-être et il ajoute aux pouvoirs spécifiques conférés par l'art. 412. Bien que les dispositions habilitantes permettant aux municipalités de réglementer pour le « bien-être général » sur leur territoire autorisent l'adoption de règlements visant véritablement à faciliter la réalisation d'objectifs telles la santé et la sécurité publiques, les tribunaux saisis d'un règlement contesté adopté en vertu d'une disposition « omnibus » comme l'art. 410 de la *L.C.V.* doivent être vigilants lorsqu'ils cherchent à déterminer le but véritable du règlement.

Le règlement 270 ne tombe pas sous l'égide du par. 412(32) de la *L.C.V.* Le texte du règlement et la preuve présentée au cours du présent litige n'assimilent pas les pesticides aux « matières [. . .] toxiques ». Étant donné qu'aucune disposition particulière de la loi provinciale habilitante ne mentionne les pesticides, le règlement doit tomber dans le champ d'application du par. 410(1) de la *L.C.V.* Interprété dans son ensemble, le règlement 270 n'impose pas une interdiction totale, mais permet plutôt l'usage de pesticides dans certains cas où cet usage n'a pas un but purement esthétique. Selon la distinction entre l'usage essentiel et l'usage non essentiel des pesticides, il est raisonnable de conclure que le règlement de la Ville a pour objet de minimiser l'utilisation de pesticides qui seraient nocifs afin de protéger la santé de ses habitants. Cet objet relève directement de l'aspect « santé » du par. 410(1) de la *L.C.V.* Les distinctions contestées par les appelantes au motif qu'elles restreignent leurs activités commerciales sont des conséquences nécessaires à l'application du pouvoir délégué par la province en vertu du par. 410(1) de la *L.C.V.* De plus, interpréter le par. 410(1) comme permettant à la Ville de réglementer l'utilisation des pesticides correspond aux principes de droit et de politique internationaux. L'interprétation du règlement 270 exposée ici respecte le « principe de

précaution » du droit international. Dans le contexte des postulats du principe de précaution, les craintes de la Ville au sujet des pesticides s'inscrivent confortablement sous la rubrique de l'action préventive.

Le règlement 270 n'a pas été rendu inopérant du fait de son incompatibilité avec la législation fédérale ou provinciale. Découlant d'une loi provinciale habilitante, le règlement 270 est sujet au critère de « l'impossibilité de se conformer aux deux textes » en cas de conflit entre la législation fédérale et la législation provinciale, critère qui a été énoncé dans l'arrêt *Multiple Access*. La *Loi sur les produits antiparasitaires* du gouvernement fédéral dicte quels pesticides peuvent être agréés à des fins de fabrication et/ou d'utilisation au Canada. Cette loi est permissive, et non pas exhaustive, de sorte qu'il n'y a aucun conflit d'application avec le règlement 270. Le critère de l'arrêt *Multiple Access* s'applique également à l'examen de la question de savoir s'il y a conflit entre le règlement municipal et la législation provinciale. Dans la présente affaire, rien n'empêche que l'on se conforme à la fois au règlement 270 et à la *Loi sur les pesticides* du Québec, et il n'y a aucun élément de preuve plausible indiquant que la législature avait l'intention d'empêcher la réglementation par les municipalités de l'utilisation des pesticides. La *Loi sur les pesticides* établit un régime de permis pour les vendeurs et les applicateurs commerciaux de pesticides et elle est donc complémentaire à la législation fédérale, qui porte sur les produits eux-mêmes. Conjointement avec le règlement 270, ces lois établissent un régime de réglementation à trois niveaux.

Les juges Iacobucci, Major et LeBel : Le critère fondamental permettant de déterminer s'il existe conflit d'application demeure l'impossibilité de se conformer aux deux textes. Dans cette optique, le présumé conflit avec la législation fédérale n'existe tout simplement pas. Il n'y a pas non plus conflit avec la *Loi sur les pesticides* du Québec pour les raisons données par la majorité.

En l'espèce, les questions se résument à savoir si, premièrement, la *L.C.V.* autorise les municipalités à réglementer l'utilisation des pesticides sur leur territoire et, deuxièmement, si le règlement en cause respecte les principes généraux applicables à la législation déléguée. La Ville admet que la seule disposition qui permette de confirmer la légalité de son règlement est la clause générale du par. 410(1) de la *L.C.V.* Bien qu'il paraisse logique, sur les plans législatif et administratif, de recourir à des dispositions générales de bien-être pour conférer aux administrations publiques locales le pouvoir résiduaire de traiter des questions nouvelles ou évolutives relativement au bien-être de la collectivité locale vivant sur leur territoire, il ne suffit pas qu'une question particulière soit devenue une préoccupation urgente selon la collectivité locale. Cette préoccupation doit être étroitement liée aux intérêts immédiats de la collectivité se trouvant dans les limites territoriales définies par la législature pour ce qui concerne toute question pour laquelle l'intervention des administrations publiques locales peut se révéler utile. En l'espèce, le règlement vise les problèmes liés à l'utilisation des terres et des biens et il porte sur des préoccupations de quartier qui ont toujours relevé du domaine d'activité des administrations publiques locales. Le règlement était donc autorisé en bonne et due forme par le par. 410(1).

Selon deux principes fondamentaux établis depuis longtemps en matière de législation déléguée, un règlement ne peut pas être prohibitif et discriminatoire à moins que la loi

habilitante ne l'autorise. Bien que le règlement 270 établisse de prime abord une prohibition générale pour ensuite permettre certaines utilisations particulières, lu dans son ensemble, il a comme effet d'interdire l'utilisation des pesticides pour des raisons purement esthétiques tout en permettant d'autres utilisations, surtout pour des activités commerciales et agricoles. De plus, bien que le règlement soit discriminatoire, il ne peut y avoir aucune réglementation sur un tel sujet sans une certaine forme de discrimination, en ce sens que le règlement doit établir où, quand et comment un produit particulier peut être utilisé. Le pouvoir de réglementation délégué comportait donc inévitablement le pouvoir implicite de faire de la discrimination.

Jurisprudence

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Distinction d'avec les arrêts : [R. c. Greenbaum, \[1993\] 1 R.C.S. 674](#); [Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver \(Ville\), \[1994\] 1 R.C.S. 231](#); **arrêt appliqué :** [Multiple Access Ltd. c. McCutcheon, \[1982\] 2 R.C.S. 161](#); **arrêts mentionnés :** [Ontario c. Canadien Pacifique Ltée., \[1995\] 2 R.C.S. 1031](#); [Friends of the Oldman River Society c. Canada \(Ministre des Transports\), \[1992\] 1 R.C.S. 3](#); [R. c. Hydro-Québec, \[1997\] 3 R.C.S. 213](#); [R. c. Sharma, \[1993\] 1 R.C.S. 650](#); [Re Weir and The Queen \(1979\), 26 O.R. \(2d\) 326](#); [Kuchma c. Rural Municipality of Tache, \[1945\] R.C.S. 234](#); [Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc., \[1985\] 1 R.C.S. 368](#); [Nanaimo \(Ville\) c. Rascal Trucking Ltd., \[2000\] 1 R.C.S. 342](#), 2000 CSC 13; [Scarborough c. R.E.F. Homes Ltd. \(1979\), 9 M.P.L.R. 255](#); [Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam \(District\), \[1993\] 4 R.C.S. 371](#); [Baker c. Canada \(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration\), \[1999\] 2 R.C.S. 817](#); [A.P. Pollution Control Board c. Nayudu, 1999 S.O.L. Case No. 53](#); [Vellore Citizens Welfare Forum c. Union of India, \[1996\] Supp. 5 S.C.R. 241](#); [Banque de Montréal c. Hall, \[1990\] 1 R.C.S. 121](#); [Attorney General for Ontario c. City of Mississauga \(1981\), 15 M.P.L.R. 212](#); [Township of Uxbridge c. Timber Brothers Sand & Gravel Ltd. \(1975\), 7 O.R. \(2d\) 484](#); [British Columbia Lottery Corp. c. City of Vancouver \(1999\), 169 D.L.R. \(4th\) 141](#); [Law Society of Upper Canada c. City of Barrie \(2000\), 46 O.R. \(3d\) 620](#); [Huot c. Ville de Saint-Jérôme, J.E. 93-1052](#); [Municipalité de Saint-Michel-Archange c. 2419-6388 Québec Inc., \[1992\] R.J.Q. 875](#).

Citée par le juge LeBel

Arrêt appliqué : [Multiple Access Ltd. c. McCutcheon, \[1982\] 2 R.C.S. 161](#); **arrêts mentionnés :** [M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba, \[1999\] 2 R.C.S. 961](#); [Public School Boards' Assn. of Alberta c. Alberta \(Procureur général\), \[2000\] 2 R.C.S. 409](#), 2000 CSC 45; [Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario \(Procureur général\), \[2001\] 1 R.C.S. 470](#), 2001 CSC 15; [Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc., \[1985\] 1 R.C.S. 368](#); [R. c. Sharma, \[1993\] 1 R.C.S. 650](#); [Nanaimo \(Ville\) c. Rascal Trucking Ltd., \[2000\] 1 R.C.S. 342](#), 2000 CSC 13; [R. c. Greenbaum, \[1993\] 1 R.C.S. 674](#); [Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver \(Ville\), \[1994\] 1 R.C.S. 231](#).

Lois et règlements cités

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 453.

Endangered Species Act, S.N.S. 1998, ch. 11, art. 2(1)(h), 11(1).

Local Government Act, R.S.B.C. 1996, ch. 323, art. 249.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.C. 1999, ch. 33, art. 2(1)a).

Loi municipale, L.R.Y. 1986, ch. 119, art. 271.

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 410 [mod. 1982, ch. 64, art. 5; mod. 1996, ch. 2, art. 150], 412(32) [mod. 1974, ch. 45, art. 7; mod. 1979, ch. 36, art. 83; mod. 1981, ch. 7, art. 536; mod. 1986, ch. 91, art. 655; mod. 1990, ch. 4, art. 177; mod. 1992, ch. 61, art. 126; mod. 1996, ch. 2, art. 210; mod. 1996, ch. 27, art. 17; mod. 1999, ch. 40, art. 51], 463.1 [aj. 1998, ch. 31, art. 15].

Loi sur les cités, villes et villages, L.R.T.N.-O. 1988, ch. C-8, art. 54, 102.

Loi sur les municipalités, L.M. 1996, ch. 58, C.P.L.M. ch. M225, art. 232, 233.

Loi sur les municipalités, L.R.N.-B. 1973, ch. M-22, art. 190(2), Annexe I.

Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M-45, art. 102.

Loi sur les océans, L.C. 1996, ch. 31, Préambule (par. 6).

Loi sur les pesticides, L.R.Q., ch. P-9.3, art. 1 [mod. 1987, ch. 29, art. 1; mod. 1993, ch. 77, art. 1], 102 [mod. 1987, ch. 29, art. 102; mod. 1990, ch. 85, art. 122; rempl. 1993, ch. 77, art. 9], 105 [mod. 1987, ch. 29, art. 105], 105.1 [aj. 1993, ch. 77, art. 11], 106 [mod. 1987, ch. 29, art. 106], 107 [mod. 1987, ch. 29, art. 107].

Loi sur les produits antiparasitaires, L.R.C. 1985, ch. P-9, art. 4(1), (3), 6(1)j) [mod. 1993, ch. 44, art. 200].

Municipal Government Act, S.A. 1994, ch. M-26.1, art. 3(c), 7.

Municipal Government Act, S.N.S. 1998, ch. 18, art. 170, 171.

Règlement 248 de la ville de Hudson.

Règlement 270 de la ville de Hudson [mod. 1995, règlement 327; mod. 1996, règlement 341], art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10.

Règlement sur les produits antiparasitaires, C.R.C. 1978, ch. 1253, art. 45.

Doctrine citée

Cameron, James, and Juli Abouchar. « The Status of the Precautionary Principle in International Law », in David Freestone and Ellen Hey, eds., *The Precautionary Principle and International Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1996.

Canada. Document d'élaboration des enjeux 18, *La LCPE et le principe ou l'approche précaution*. Document publié par David VanderZwaag, directeur, Marine and Environmental Law Program (MELP), Dalhousie Law School. Ottawa: Environment Canada, 1995.

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3e éd. Montréal : Éditions Thémis, 1999.

Duplessis, Yvon, et Jean Héту. *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2e éd. Cowansville : Yvon Blais, 1994.

Dussault, René, et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. I, 2e éd. Québec : Presses de l'Université Laval, 1984.

Freestone, David, and Ellen Hey, eds. *The Precautionary Principle and International Law*. The Hague : Kluwer Law International, 1996.

Garant, Patrice. *Droit administratif*, vol. 1, 4e éd. Cowansville : Yvon Blais, 1996.

Héту, Jean, Yvon Duplessis, et Dennis Pakenham. *Droit Municipal -- Principes généraux et contentieux*. Montréal : Hébert Denault, 1998.

Hoehn, Felix. *Municipalities and Canadian Law -- Defining the Authority of Local Governments*. Saskatoon : Purich Publishing, 1996.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1997 (updated 2000, release 1).

Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto : Carswell, 1983.

McIntyre, Owen, and Thomas Mosedale. « The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law » (1997), 9 *J. Env. L.* 221.

Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, Cum. Supp. to vol. 1, 2nd ed. Toronto : Carswell, 1971 (loose-leaf updated 2001, release 1).

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto : Butterworths, 1994.

Swaigen, John. « The *Hudson* Case : Municipal Powers to Regulate Pesticides Confirmed by Quebec Courts » (2000), 34 *C.E.L.R. (N.S.)* 162.

World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford : Oxford University Press, 1987.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1998] R.J.Q. no 2546 (QL), J.E. 98-1855, qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure qui avait rejeté la requête en jugement déclaratoire des appelantes. Pourvoi rejeté.

Gérard Dugré et Denis Manzo, pour les appelantes.

Stéphane Brière et Pierre Lepage, pour l'intimée.

Stewart A. G. Elgie et Jerry V. DeMarco, pour les intervenants la Fédération canadienne des municipalités, Nature-Action Québec Inc. et le Fonds mondial pour la nature (Canada).

Theresa A. McClenaghan et Paul Muldoon, pour les intervenants Toronto Environmental Alliance, Sierra Club du Canada, l'Association canadienne du droit de l'environnement, Parents' Environmental Network, Healthy Lawns -- Healthy People, Pesticide Action Group Kitchener, Working Group on the Health Dangers of the Urban Use of Pesticides, Environmental Action Barrie, Breast Cancer Prevention Coalition, Vaughan Environmental Action Committee et Dr. Merryl Hammond.

Jean Piette, pour l'intervenante la Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec.

Procureurs des appelantes : Fraser Milner Casgrain, Montréal.

Procureurs de l'intimée : Bélanger Sauvé, Montréal.

Procureurs des intervenants la Fédération canadienne des municipalités, Nature-Action Québec Inc. et le Fonds mondial pour la nature (Canada) : Sierra Legal Defence Fund, Toronto.

Procureurs des intervenants Toronto Environmental Alliance, Sierra Club du Canada, l'Association canadienne du droit de l'environnement, Parents' Environmental Network, Healthy Lawns -- Healthy People, Pesticide Action Group Kitchener, Working Group on the Health Dangers of the Urban Use of Pesticides, Environmental Action Barrie, Breast Cancer Prevention Coalition, Vaughan Environmental Action Committee et Dr. Merryl Hammond : Association canadienne du droit de l'environnement, Toronto.

Procureurs de l'intervenante la Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec ("FIHOQ") : Ogilvy Renault, Québec.

RÉFÉRENCE

Avant sa publication dans le R.C.S., ce jugement devrait être cité en utilisant la référence neutre : *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40. Une fois le jugement publié au R.C.S., la référence neutre sera utilisée à titre de référence parallèle : *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] x R.C.S. xxx, 2001 CSC 40.

1 LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ -- Le contexte de ce pourvoi nous invite à constater que notre avenir à tous, celui de chaque collectivité canadienne, dépend d'un environnement sain. Comme l'a affirmé le juge de la Cour supérieure : [TRADUCTION] « Il y a vingt ans, on se préoccupait peu de l'effet des produits chimiques, tels les pesticides, sur la population. Aujourd'hui, nous sommes plus sensibles au genre d'environnement dans lequel nous désirons vivre et à la qualité de vie que nous voulons procurer à nos enfants. » Notre Cour a reconnu que « [n]ous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel ... la protection de l'environnement est ... devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne » : [Ontario c. Canadien Pacifique Ltée, \[1995\] 2 R.C.S. 1031](#), par. 55. Voir

également [*Friends of the Oldman River Society c. Canada \(Ministre des Transports\)*, \[1992\] 1 R.C.S. 3](#), p. 16-17.

2 Peu importe que les pesticides constituent ou non en fait une menace pour l'environnement, la Cour est appelée à trancher la question de droit consistant à savoir si la ville de Hudson (Québec) a agi dans le cadre de ses pouvoirs en adoptant un règlement régissant et restreignant l'utilisation de pesticides.

3 Cette instance surgit à une époque où les questions de gestion des affaires publiques sont souvent examinées selon le principe de la subsidiarité. Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en oeuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population. S'exprimant au nom de la majorité dans [*R. c. Hydro-Québec*, \[1997\] 3 R.C.S. 213](#), p. 296, le juge La Forest écrit que « la protection de l'environnement est un défi majeur de notre époque. C'est un problème international qui exige une action des gouvernements de tous les niveaux » (je souligne). Dans ses motifs, il cite avec approbation un extrait de *Notre avenir à tous*, rapport publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (« Commission Brundtland »), créée par les Nations Unies. Cette commission a recommandé que « les autorités locales [soient] habilitées à renforcer, mais non pas à libéraliser, les normes nationales » (p. 220).

4 Il existe aujourd'hui au Québec au moins 37 municipalités où l'utilisation des pesticides est restreinte par règlement : J. Swaigen, « *The Hudson Case : Municipal Powers to Regulate Pesticides Confirmed by Quebec Courts* » (2000), 34 C.E.L.R. (N.S.) 162, p. 174. Chaque niveau de gouvernement doit, toutefois, respecter le partage des compétences, qui est la caractéristique de notre système fédéral; il existe une distinction subtile entre les lois qui se complètent légitimement les unes les autres et celles qui empiètent sur le domaine de compétence législative protégé de l'autre ordre de gouvernement. Notre examen en est donc un d'ordre juridique dans le contexte des politiques environnementales et non l'inverse.

I. Les faits

5 Les appelantes sont des entreprises d'aménagement paysager et d'entretien des pelouses qui exercent leurs activités surtout dans la région métropolitaine de Montréal et qui ont aussi bien des clients commerciaux que des clients résidentiels. Elles utilisent régulièrement, dans le cadre de leurs activités commerciales, des pesticides conformes à la *Loi sur les produits antiparasitaires* du gouvernement fédéral, L.R.C. (1985), ch. P-9, et détiennent les permis requis par la *Loi sur les pesticides* du Québec, L.R.Q., ch. P-9.3.

6 L'intimée, la ville de Hudson (la « Ville »), est une municipalité régie par la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19 (la « *L.C.V.* »). Elle est située à environ 40 kilomètres à l'ouest de Montréal et compte approximativement 5 400 habitants, dont certains sont des clients des appelantes. En 1991, la Ville adopte le règlement 270, qui limite l'utilisation des pesticides sur son territoire à des endroits précis et aux activités énumérées. Ce règlement fait suite aux craintes exprimées à maintes reprises depuis 1985

par les résidants, qui ont présenté de nombreuses lettres et observations au conseil municipal. La définition de pesticides contenue dans le règlement 270 est la réplique exacte de celle adoptée dans la *Loi sur les pesticides*.

7 En novembre 1992, les appelantes ont reçu signification, de la part de la Ville, de sommations leur enjoignant de comparaître devant la Cour municipale pour répondre à des accusations d'avoir utilisé des pesticides contrairement au règlement 270. Les appelantes ont plaidé non coupable et ont obtenu la suspension des procédures afin d'introduire une requête en jugement déclaratoire devant la Cour supérieure (en vertu de l'art. 453 du *Code de procédure civile* du Québec). Elles ont demandé à la cour de déclarer inopérant le règlement 270 (et le règlement 248, qui ne fait pas l'objet du pourvoi) et *ultra vires* le pouvoir de la Ville.

8 La Cour supérieure a rejeté la requête en jugement déclaratoire, concluant que les règlements relevaient des pouvoirs conférés à la Ville par la *L.C.V.* Cette décision a été confirmée à l'unanimité par la Cour d'appel du Québec.

II. Les dispositions législatives pertinentes

9 Règlement 270 de la ville de Hudson

1. Dans ce règlement, les mots et expressions suivants ont le sens et l'application que leur attribue le présent article :

a) « Pesticide » : toute substance, matière ou micro-organisme destiné à contrôler, détruire, amoindrir, attirer ou repousser, directement ou indirectement, un organisme nuisible, nocif ou gênant pour l'être humain, la faune, la végétation, les récoltes ou les autres biens, ou destiné à servir de régulateur de croissance de la végétation, à l'exclusion d'un médicament ou d'un vaccin.

b) « Fermier » : un producteur agricole au sens de la Loi sur les producteurs agricoles (L.R.Q., chap. P-28);

...

2. L'épandage et l'utilisation de tout pesticide est interdit partout sur le territoire de la Ville.

3. Nonobstant l'article 2, l'utilisation d'un pesticide est permis dans les cas suivants :

a) dans une piscine publique ou privée;

b) pour purifier l'eau destinée à la consommation des humains ou des animaux;

c) à l'intérieur d'un bâtiment;

d) pour contrôler ou enrayer la présence d'animaux qui constituent un danger pour les humains;

e) pour contrôler ou enrayer les plantes qui constituent un danger pour les humains qui y sont allergiques.

4. Nonobstant l'article 2, un fermier utilisant un pesticide sur une propriété qui est exploitée à des fins agricoles ou horticoles, dans une serre ou à l'extérieur, doit :

a) enregistrer, par déclaration écrite à la Ville, au cours du mois de mars de chaque année, les produits qu'il entrepose et dont il entrevoit faire usage durant l'année;

b) de plus fournir, dans la déclaration écrite à l'article 4a), la cédule d'épandage desdits produits et les secteurs de sa propriété où les produits seront appliqués.

5. Nonobstant l'article 2, il est permis d'utiliser un pesticide sur un terrain de golf, pour une période n'excédant pas cinq (5) ans, à partir de la date d'entrée en vigueur de ce règlement :

...

6. Nonobstant l'article 2, il est permis d'utiliser un pesticide biologique pour contrôler ou enrayer les insectes qui constituent un danger ou qui incommode les humains;

...

10. Selon l'article 8 ou la Loi sur les abus agricoles (L.R.Q. chap. A-2), un inspecteur désigné par la Ville peut utiliser un pesticide en dépit de l'article 2 du règlement, s'il n'existe aucune autre façon efficace d'enrayer les plantes nocives déterminées comme telles par le gouvernement provincial et la présence desquelles est nuisible à une exploitation agricole véritable et continue.

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19

410. Le conseil peut faire des règlements :

(1) Pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas contraires aux lois du Canada ou du Québec, ni incompatibles avec quelque disposition spéciale de la présente loi ou de la charte;

...

Le conseil ne peut faire des règlements sur des matières visées par la Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments (chapitre P-29) et par la Loi sur les produits laitiers et leurs succédanés (chapitre P-30). Le présent alinéa s'applique malgré une disposition d'une loi spéciale accordant des pouvoirs sur ces matières à une municipalité autre que la Ville de Trois-Rivières et la Ville de Sherbrooke.

412. Le conseil peut faire des règlements :

(32) Pour réglementer ou défendre l'emmagasiner et l'usage de poudre, poix sèche, résine, pétrole, benzine, naphte, gazoline, térébenthine, fulmicoton, nitroglycérine, ainsi que d'autres matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publiques, sur le territoire de la municipalité ou dans un rayon de 1 km à l'extérieur de ce territoire;

Un règlement adopté en vertu du premier alinéa à l'égard de matières corrosives, toxiques ou radioactives requiert l'approbation du ministre de l'Environnement;

463.1 Sous réserve de la Loi sur les pesticides (chapitre P-9.3) et de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), la municipalité peut, avec le consentement du propriétaire d'un immeuble, procéder à des travaux d'épandage de pesticides sur l'immeuble.

Loi sur les pesticides, L.R.Q., ch. P-9.3

102. Toute disposition du Code de gestion des pesticides et autres règlements édictés en vertu de la présente loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'un règlement édicté par une municipalité ou une communauté urbaine.

102. [selon la modification de 1993; non en vigueur] Le Code de gestion des pesticides et tout autre règlement édictés en application de la présente loi rendent inopérante toute disposition réglementaire portant sur une même matière qui est édictée par une municipalité ou une communauté urbaine, sauf dans le cas où cette disposition réglementaire satisfait aux conditions suivantes :

- elle porte sur les activités d'entretien paysager ou d'extermination, notamment la fumigation, déterminées par règlement du gouvernement;

- elle prévient ou atténue davantage les atteintes à la santé des êtres humains ou des autres espèces vivantes, ainsi que les dommages à l'environnement ou aux biens.

105. [Non en vigueur] Le gouvernement édicte, par règlement, un Code de gestion des pesticides. Ce code peut édicter des règles, restrictions ou prohibitions portant sur les activités relatives à la distribution, à la vente, à l'entreposage, au transport ou à l'utilisation de tout pesticide, de tout contenant d'un pesticide ou de tout équipement servant à l'une de ces activités.

105.1. [Non en vigueur] Le Code de gestion des pesticides peut exiger d'une personne qui entrepose des pesticides d'une catégorie ou en quantité déterminée qu'elle contracte une assurance de responsabilité civile, dont il détermine la nature, l'étendue, la durée, le montant ainsi que les autres conditions applicables, et en fournisse l'attestation au ministre.

106. [Non en vigueur] Le Code de gestion des pesticides peut rendre obligatoire une règle élaborée par un autre gouvernement ou par un organisme.

Il peut, en outre, rendre obligatoires les instructions du fabricant d'un pesticide ou d'un équipement servant à l'une des activités visées par le Code.

107. [Non en vigueur] Le gouvernement peut, dans ce code, déterminer les dispositions dont la contravention constitue une infraction.

Loi sur les produits antiparasitaires, L.R.C. (1985), ch. P-9

4.(1) Il est interdit de fabriquer, stocker, présenter, distribuer ou utiliser un produit antiparasitaire dans des conditions dangereuses.

...

(3) La fabrication, le stockage, la présentation, la distribution ou l'utilisation d'un produit antiparasitaire, réalisés de façon contraire ou non conforme aux règlements, sont réputés contrevenir au paragraphe (1).

6.(1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

...

j) régir la fabrication, le stockage, la présentation, la distribution et l'utilisation de produits antiparasitaires;

Règlement sur les produits antiparasitaires, C.R.C., ch. 1253

45.(1) Il est interdit d'utiliser un produit antiparasitaire d'une manière qui ne correspond pas au mode d'emploi, ni aux limitations figurant sur le label.

(2) Il est interdit d'utiliser un produit antiparasitaire importé par un utilisateur pour son propre usage d'une manière qui ne correspond pas aux conditions énoncées sur la déclaration de l'importateur visant ledit produit.

(3) Il est interdit d'utiliser un produit antiparasitaire exempté de l'enregistrement en vertu de l'alinéa 5a) pour une autre fin que la fabrication d'un produit antiparasitaire enregistré.

III. Les jugements

A. *Cour supérieure*

10 Le juge Kennedy conclut que les règlements sont présumés valides et légaux. À son avis, les règlements 248 et 270 ont été adoptés en vertu de l'art. 410 de la *L.C.V.*, de sorte que leur entrée en vigueur ne nécessite pas l'approbation du ministre. Ils portent tous deux sur les pesticides et non pas sur les substances toxiques; vu que les « pesticides » ne sont pas visés par le par. 412(32), l'approbation du ministre n'est pas requise. Selon le juge Kennedy, la Ville, face à une situation où la santé et l'environnement sont en jeu, a agi dans l'intérêt public en adoptant les règlements en question. Elle pouvait donc se fonder sur le par. 410(1) de la *L.C.V.* en tant que disposition législative l'habilitant à adopter ces règlements.

11 Le juge Kennedy examine ensuite les dispositions de la *Loi sur les pesticides* pour déterminer si les règlements vont à l'encontre de cette loi provinciale. À son avis, l'adoption de la *Loi sur les pesticides* vise clairement à permettre aux municipalités d'adopter des règlements de cette nature. À cet égard, le juge Kennedy cite les art. 102 et 105 à 107 de la *Loi sur les pesticides*, qui prévoient la création d'un Code de gestion des pesticides permettant au gouvernement provincial de restreindre ou d'interdire l'utilisation des pesticides. Selon l'article 102 de cette loi, les dispositions du Code prévalent sur tout règlement inconciliable. Toutefois, étant donné que le Code n'était pas encore en vigueur,

rien n'empêchait les municipalités de réglementer entre-temps l'utilisation des pesticides. Le juge Kennedy conclut donc qu'il n'y a aucun conflit entre les règlements et la législation provinciale ou fédérale.

B. *Cour d'appel*, [1998] J.Q. no 2546 (QL)

12 Devant la Cour d'appel, la Ville admet que le règlement 248 est inopérant. En conséquence, seul le règlement 270 est ici en cause. Les appelantes contestent la décision du juge Kennedy pour deux motifs. Premièrement, elles font valoir que le règlement 270 est inopérant du fait de son incompatibilité avec la *Loi sur les pesticides*. Deuxièmement, elles soutiennent que, la réglementation des substances toxiques étant visée par le par. 412(32) de la *L.C.V.*, le juge Kennedy a commis une erreur en concluant que le règlement avait été adopté en vertu du par. 410(1) de la *L.C.V.* Même si cette dernière disposition autorise une municipalité à adopter les règlements jugés nécessaires pour la santé et le bien-être publics, le par. 412(32) de la *L.C.V.*, qui porte sur les matières « toxiques », prévoit que les règlements en cette matière doivent être approuvés par le ministre de l'Environnement. Les appelantes soutiennent que, la Ville n'ayant pas obtenu l'approbation requise lorsque le règlement 270 fut adopté, celui-ci est en conséquence invalide.

13 Le juge Delisle, au nom de la Cour d'appel, accepte la position de la Ville selon laquelle le règlement 270 a été adopté en vertu du par. 410(1) de la *L.C.V.* En tirant cette conclusion, la cour souligne que le règlement 270 reprend la définition de « pesticide » dans la *Loi sur les pesticides*. Cette définition ne réfère aucunement aux termes utilisés au par. 412(32) ni à la toxicité. De plus, la *L.C.V.* elle-même ne précise pas si les pesticides sont des « matières ... toxiques » et elle n'exige pas non plus l'approbation du ministre pour les règlements visant les pesticides. Aucun élément de preuve n'a été présenté au sujet de la toxicité des pesticides. La Cour d'appel conclut aussi que le règlement 270 facilite la réalisation des objectifs énoncés au par. 410(1) de la *L.C.V.* La cour réitère les déclarations du juge Kennedy voulant que les règlements sont présumés valides et légaux et qu'il existe une présomption que le législateur agit de bonne foi et dans l'intérêt public. Elle juge que le par. 410(1) est une clause habilitante très générale qui doit recevoir une interprétation libérale.

14 La Cour d'appel partage l'avis du juge Kennedy, selon lequel la Ville a adopté le règlement dans l'intérêt public en réponse aux craintes liées à la santé exprimées par les résidents. Elle souligne que ces craintes ont été consignées dans les procès-verbaux du conseil municipal et qu'elles se sont manifestées par des lettres au conseil de même que par une pétition portant plus de 300 signatures. De plus, la cour reconnaît que l'art. 410 de la *L.C.V.* précise les cas où une municipalité ne peut pas agir en vertu de son pouvoir général de gestion des affaires publiques. Les règlements portant sur des matières visées par la *Loi sur les pesticides* ne figurent pas parmi les domaines de réglementation interdits. Les appelantes soutiennent que le par. 410(1) n'autorise pas la Ville à interdire les pesticides. La Cour d'appel conclut qu'une interdiction absolue serait interdite, mais que le règlement en question n'impose pas une telle interdiction.

15 La Cour d'appel examine ensuite la question de savoir si le règlement 270 entre en conflit avec la *Loi sur les pesticides* et s'il est en conséquence inopérant. Selon la cour,

l'art. 102 de la *Loi sur les pesticides* -- qui prévoit que le Code de gestion des pesticides et les règlements d'application de la *Loi sur les pesticides* prévalent sur tout règlement municipal incompatible -- vise la réglementation par les municipalités de l'utilisation des pesticides. La cour fait aussi remarquer que la version modifiée de l'art. 102, de même que les art. 105 à 107 relatifs au Code de gestion des pesticides, n'étaient pas encore en vigueur. Elle conclut donc que, contrairement à un conflit réel, une éventuelle incompatibilité entre le règlement et le Code ne suffit pas pour rendre le règlement inopérant.

16 Enfin, la Cour d'appel souligne que, même si la nouvelle version de l'art. 102 de la *Loi sur les pesticides* n'était pas encore en vigueur, elle permettait aux municipalités d'adopter des règlements sur les pesticides dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec le Code de gestion des pesticides. Par ailleurs, même en cas d'incompatibilité, les règlements continuent de s'appliquer s'ils ont trait à l'aménagement paysager ou s'ils visent à prévenir ou à réduire les blessures causées aux personnes ou aux animaux ou les dommages causés à l'environnement ou à la propriété. Ainsi, ce nouveau régime permettrait aux municipalités d'adopter des règlements plus restrictifs que le Code de gestion des pesticides de la province. Pour ces motifs, la Cour d'appel rejette le pourvoi, concluant que le règlement 270 a été valablement adopté et qu'il s'applique.

IV. Les questions en litige

17 Le pourvoi soulève deux questions :

1) La Ville avait-elle le pouvoir légal d'adopter le règlement 270?

2) Dans l'hypothèse où la Ville avait le pouvoir de l'adopter, le règlement 270 a-t-il été rendu inopérant du fait de son incompatibilité avec la législation fédérale ou provinciale?

V. Analyse

A. *La Ville avait-elle le pouvoir légal d'adopter le règlement 270?*

18 Dans l'arrêt *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, p. 668, notre Cour reconnaît que le « principe selon lequel, en tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités [TRADUCTION] "peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme" (Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), à la p. 115). » Y sont inclus les pouvoirs en matière de « bien-être général » conférés par la loi provinciale habilitante, sur laquelle les municipalités peuvent se fonder. Comme le souligne I. M. Rogers, [TRADUCTION] « la législature ne peut pas prévoir tous les pouvoirs de réglementation nécessaires à ses créatures.... Sans doute, l'inclusion de dispositions en matière de "bien-être général" visait à contourner dans une certaine mesure l'effet de la théorie de l'excès de pouvoir qui oblige les municipalités à invoquer une attribution expresse de pouvoir pour justifier chaque acte qu'elles accomplissent » (*The Law of Canadian Municipal Corporations* (2e éd. (feuilles mobiles)), Cum. Suppl. du vol. 1, p. 367).

19 L'article 410 de la *L.C.V.* constitue un exemple d'une telle disposition générale de bien-être et il ajoute aux pouvoirs spécifiques conférés par l'art. 412. Les dispositions moins limitatives ou « omnibus », tel l'art. 410, permettent aux municipalités de relever rapidement les nouveaux défis auxquels font face les collectivités locales sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi provinciale habilitante. Les lois habilitantes des autres provinces et des territoires qui autorisent l'adoption de règlements municipaux contiennent des dispositions analogues: voir *Municipal Government Act*, S.A. 1994, ch. M-26.1, al. 3c) et art. 7; *Local Government Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 323, art. 249; *Loi sur les municipalités*, L.M. 1996, ch. 58, C.C.S.M., ch. M225, art. 232-233; *Loi sur les municipalités*, L.R.N.-B., ch. M-22, par. 190(2), Annexe I; *Municipal Government Act*, S.N.S., 1998, ch. 18, art. 172; *Loi sur les cités, villes et villages*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. C-8, art. 54 et 102; *Loi sur les municipalités*, L.R.O. 1990, ch. M.45, art. 102; *Loi municipale*, L.R.Y. 1986, ch. 119, art. 271.

20 Bien que les dispositions habilitantes permettant aux municipalités de réglementer pour le « bien-être général » sur leur territoire autorisent l'adoption de règlements visant véritablement à faciliter la réalisation d'objectifs telles la santé et la sécurité publiques, il importe de garder à l'esprit le fait que ces dispositions non limitatives ne confèrent pas un pouvoir illimité. Les tribunaux saisis d'un règlement contesté adopté en vertu d'une disposition « omnibus » comme l'art. 410 de la *L.C.V.* doivent plutôt être vigilants lorsqu'ils cherchent à déterminer le but véritable du règlement. Ainsi, une municipalité ne pourra pas invoquer le pouvoir implicite conféré par une disposition de « bien-être général » pour adopter des règlements qui sont en fait liés à des objectifs inavoués, que ceux-ci soient ou non malicieux. Lorsqu'il était juge à la Cour divisionnaire de l'Ontario, le juge Cory a fait des commentaires instructifs sur ce sujet dans l'affaire *Re Weir and the Queen*, (1979), 26 O.R. (2d) 326 (Cour div.), p. 334. Même s'il a conclu que le pouvoir de réglementation de la ville de Toronto en matière de santé, de sécurité et de bien-être général (conféré par la *Loi sur les municipalités*, R.S.O. 1970, ch. 284, art. 242) lui permettait d'adopter un règlement sur l'usage du tabac dans les commerces de détail, le juge Cory a aussi fait la remarque suivante au sujet de la disposition habilitante : [TRADUCTION] « Il ne fait aucun doute qu'un règlement adopté en vertu de l'art. 242 doit être examiné avec prudence. Sinon, la municipalité pourrait être réputée avoir un pouvoir de réglementation extrêmement étendu. »

21 C'est sur cette toile de fond que j'aborde maintenant les questions spécifiques soulevées par ce pourvoi. Tout d'abord, je suis d'accord avec les cours d'instance inférieure que le règlement 270 n'a pas été adopté en vertu du par. 412(32) de la *L.C.V.* Cette disposition autorise les conseils à « faire des règlements: Pour réglementer ou défendre l'emménagement et l'usage de poudre, poix sèche, résine, pétrole, benzine, naphte, gazoline, térébenthine, fulmicoton, nitroglycérine ainsi que d'autres matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publique, sur le territoire de la municipalité ou dans un rayon de 1 km à l'extérieur de ce territoire » (je souligne). Reprenant la définition de « pesticide » dans la *Loi sur les pesticides* de la province, le règlement 270 évite de tomber sous l'égide du par. 412(32). Le texte du règlement et la preuve présentée au cours du présent litige n'assimilent pas les pesticides aux « matières [. . .] toxiques ». Selon le gouvernement provincial, le règlement 270 ne relève pas du par. 412(32) : voir la lettre

du 5 juillet 1991 du sous-ministre de l'Environnement. Comme le disent Y. Duplessis et J. Héту dans *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement* (2e éd. 1994), p. 110 :

ces paragraphes relatifs aux `matières corrosives, toxiques, radioactives' ne viennent aucunement limiter les autres pouvoirs plus généraux confiés aux municipaux [*sic*] et pouvant justifier une intervention municipale dans le domaine des pesticides.

Par conséquent, étant donné qu'aucune disposition particulière de la loi provinciale habilitante ne mentionne les pesticides, le règlement doit tomber dans le champ d'application du par. 410(1) de la *L.C.V.* Il incombe à la partie qui conteste la validité d'un règlement de prouver qu'il est *ultra vires* : voir *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, p. 239, et *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, p. 395.

22 La conclusion selon laquelle le règlement 270 n'est pas visé par le par. 412(32) de la *L.C.V.* établit une distinction entre le présent pourvoi et l'affaire [R. c. Greenbaum, \[1993\] 1 R.C.S. 674](#). Dans cette affaire, différentes dispositions expresses de la loi provinciale habilitante en cause portaient sur la réglementation des trottoirs de Toronto. L'appelante tentait donc d'élargir la portée de ces autorisations spécifiques au moyen de la disposition « omnibus » de la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario. De plus, cette disposition, soit l'art. 102, prévoit que « [l]e conseil peut adopter les règlements municipaux, ainsi que les règlements qui ne sont pas contraires à la loi, qui sont réputés pertinents, et qui portent sur la santé, la sécurité, la moralité et le bien-être des habitants de la municipalité, au sujet de questions qui ne sont pas expressément prévues par la présente loi... » (je souligne). Notre Cour a en conséquence conclu dans *Greenbaum*, p. 693, que [TRADUCTION] « [c]es pouvoirs explicites sont ... soustraits de ceux qui sont compris dans le pouvoir général ». Étant donné que la *L.C.V.* ne contient aucune disposition particulière de ce genre au sujet des pesticides (et aucune disposition qui en limite la portée aux matières non expressément prévues par la loi), la disposition en matière de « bien-être général » de la *L.C.V.*, soit le par. 410(1), n'est pas ainsi limitée.

23 Le paragraphe 410(1) de la *L.C.V.* prévoit que les conseils peuvent « faire des règlements :

(1) Pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas contraires aux lois du Canada ou du Québec, ni incompatibles avec quelque disposition spéciale de la présente loi ou de la charte. »

Dans [Nanaimo \(Ville\) c. Rascal Trucking Ltd., \[2000\] 1 R.C.S. 342](#), 2000 CSC 13, par. 36, notre Cour cite avec approbation l'énoncé suivant du juge McLachlin (maintenant Juge en chef) dans [Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver \(Ville\), \[1994\] 1 R.C.S. 231](#), p. 244 :

Il ressort d'un commentaire récent que l'on commence à s'accorder pour dire que les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseils municipaux élus de servir leurs électeurs et de prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre

avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. À moins qu'il ne soit clairement démontré qu'une municipalité a excédé ses pouvoirs en prenant une décision donnée, les tribunaux ne devraient pas conclure qu'il en est ainsi. Dans les cas où il n'y a pas d'attribution expresse de pouvoirs, mais où ceux-ci peuvent être implicites, les tribunaux doivent se montrer prêts à adopter l'interprétation «bienveillante» évoquée par notre Cour dans l'arrêt *Greenbaum* et à conférer les pouvoirs par déduction raisonnable. Quelles que soient les règles d'interprétation appliquées, elles ne doivent pas servir à usurper le rôle légitime de représentants de la collectivité que jouent les conseils municipaux. [Je souligne.]

24 Les appelantes prétendent que le règlement 270 impose une interdiction absolue non permise relativement à l'utilisation de pesticides. Elles mettent l'accent sur l'art. 2 du règlement : « L'épandage et l'utilisation de tout pesticide est interdit (*sic*) partout sur le territoire de la Ville ». Selon moi, le règlement, interprété dans son ensemble, n'impose pas une telle interdiction. Les articles 3 à 6 du règlement 270 indiquent les lieux et les cas où l'utilisation de pesticides est permise. Comme le souligne Swaigen, *op. cit.*, p. 178 : [TRADUCTION] « les règlements comme celui de Hudson visent généralement les usages non essentiels de pesticides. C'est-à-dire qu'ils ne prévoient pas une interdiction totale, mais permettent plutôt l'usage de pesticides dans certains cas où cet usage n'a pas un but purement esthétique (p. ex. pour la production de récoltes) ».

25 Les appelantes soutiennent, en outre, que l'adoption par la province en 1997 de l'art. 463.1 de la *L.C.V.*, selon lequel une municipalité peut obtenir la permission d'épandre des pesticides sur une propriété privée, indique, d'après le principe *expressio unius est exclusio alterius* (la mention explicite de l'un signifie l'exclusion de l'autre), que la province n'avait pas l'intention de permettre la réglementation des pesticides par les municipalités. J'estime cet argument mal fondé, car, même si l'on considère que l'adoption ultérieure de cette disposition confirme l'intention antérieure du législateur, absolument rien dans l'art. 463.1 de la *L.C.V.*, une disposition permissive, ne vise à retirer aux municipalités leur liberté d'action en ce qui a trait aux pesticides.

26 Dans l'arrêt *Shell*, précité, p. 276-277, le juge Sopinka, au nom de la majorité, cite avec approbation l'extrait suivant tiré de l'ouvrage de Rogers, précité, § 64.1, p. 387 :

[TRADUCTION] Devant un problème d'interprétation d'une résolution ou d'un règlement adopté par une municipalité, les tribunaux doivent s'efforcer en premier lieu de donner une interprétation qui harmonise les pouvoirs que l'on cherche à exercer avec les objectifs de la municipalité : la disposition en cause devrait s'interpréter en fonction de l'objectif de la municipalité : fournir des services à un groupe de personnes, dans une localité, en vue d'en améliorer la santé, le bien-être, la sécurité et le bon gouvernement;

Dans cet arrêt, le juge Sopinka énonce le critère applicable afin de déterminer si le règlement municipal a été « adopté[.] à des fins municipales ». Même si elles bénéficient de l'interprétation large mentionnée dans *Nanaimo*, précité, les dispositions tel le par. 410(1) de la *L.C.V.* doivent être raisonnablement liées aux objectifs municipaux permis. Comme le mentionne l'arrêt *Greenbaum*, précité, p. 689 : « lorsqu'ils sont susceptibles de recevoir plus d'une interprétation, les règlements municipaux doivent être interprétés de manière à respecter les paramètres de la loi provinciale habilitante.

Toutefois, les tribunaux doivent veiller à ce que les municipalités n'empiètent pas sur les droits civils ou de common law des citoyens en adoptant des règlements *ultra vires* ».

27 Alors que, dans l'arrêt *Shell*, les règlements adoptés ont été jugés avoir « pour objet d'exercer une influence à l'extérieur des limites de la ville et ne comport[a]nt aucun bénéfice précis pour ses citoyens » (p. 280), mais tel n'est pas le cas ici. Le règlement 270 de la Ville répondait aux craintes de ses résidents au sujet des risques que pourrait présenter pour la santé l'usage non essentiel de pesticides dans les limites de la Ville. Contrairement à la situation dans *Shell*, où notre Cour s'est sentie liée par « l'énumération détaillée des objets » des règlements municipaux, le règlement en cause exige ce que le juge Sopinka a recommandé de faire, soit de lui prêter un objectif implicite. Selon la distinction entre l'usage essentiel et l'usage non essentiel des pesticides, il est raisonnable de conclure que le règlement de la Ville a pour objet de minimiser l'utilisation de pesticides qui seraient nocifs afin de protéger la santé de ses habitants. Cet objet relève directement de l'aspect « santé » du par. 410(1). Comme R. Sullivan l'explique pertinemment dans un exemple hypothétique illustrant l'interprétation téléologique des lois :

[TRADUCTION] Supposons, par exemple, qu'une municipalité adopte un règlement interdisant l'utilisation de pesticides chimiques sur les pelouses résidentielles. Sans autre renseignement, on pourrait bien conclure que le règlement avait pour objet la protection contre les risques pour la santé que présente la vaporisation de produits chimiques. Cette conclusion serait fondée sur des croyances empiriques au sujet des problèmes que les pesticides chimiques peuvent causer et des risques d'exposition créés par leur utilisation sur des pelouses résidentielles. Elle serait également fondée sur des présomptions au sujet de la valeur relative de l'herbe, des insectes et des personnes dans la société ainsi qu'au sujet du caractère souhaitable des conséquences possibles du règlement, comme le fait de causer des pertes d'emploi, de restreindre la liberté d'utilisation de la propriété, de s'ingérer dans l'exploitation des entreprises et les autres conséquences semblables. Ces présomptions font en sorte qu'il n'est pas plausible de supposer que le conseil municipal tentait de favoriser la propagation des insectes qui détruisent les plantes ou de causer la mise à pied de travailleurs du domaine des produits chimiques, mais qu'il est plausible de supposer qu'il tentait d'éliminer un risque pour la santé.

(*Driedger on the Construction of Statutes* (3e éd. 1994), p. 53)

Le juge Kennedy a conclu à bon droit que, [TRADUCTION] « devant une situation où la santé et l'environnement sont en jeu », le conseil municipal « voyait à un besoin de sa collectivité ». Ainsi, la municipalité tente d'exercer son rôle, qualifié par la Cour d'appel de l'Ontario de [TRADUCTION] « fiduciaire de l'environnement » (*Scarborough c. R.E.F. Homes Ltd.* (1979), 9 M.P.L.R. 255, p. 257).

28 Les appelantes font valoir que le règlement 270 est discriminatoire et en conséquence est *ultra vires* en raison de ce qu'elles identifient comme des distinctions non permises affectant leurs activités commerciales. La L.C.V. n'autorise pas explicitement de telles distinctions. S'exprimant au nom de la Cour dans *Sharma*, précité, p. 668, le juge Iacobucci énonce le principe suivant :

... dans l'arrêt *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, la Cour a reconnu que la discrimination au sens du droit municipal n'était pas plus permise entre des catégories qu'au sein de catégories (aux pp. 405 et 406). En outre, le caractère raisonnable ou rationnel général de la distinction n'est pas en cause : il ne saurait y avoir de discrimination que si la loi habilitante le prévoit précisément ou si la discrimination est nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir délégué par la province (*Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, aux pp. 404-446). [Je souligne.]

Voir également *Shell*, précité, p. 282; [Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam \(District\), \[1993\] 4 R.C.S. 371](#), p. 413.

29 Sans faire ces distinctions, le règlement 270 ne pourrait pas atteindre l'objectif y autorisé, soit d'améliorer la santé des habitants de la Ville en interdisant l'usage non essentiel de pesticides. Si l'on traitait de façon similaire tous les usages et utilisateurs de pesticides, la protection de la santé et du bien-être ne serait pas optimale. Par exemple, le retrait du statut spécial que l'art. 4 du règlement confère aux fermiers irait à l'encontre de l'objectif de salubrité de ce règlement. L'article 4 facilite ainsi, et il est justifié de le faire, la réalisation de l'objectif visé par le règlement 270. Ayant conclu que la Ville peut réglementer l'utilisation des pesticides, je juge que les distinctions contestées par les appelantes au motif qu'elles restreignent leurs activités commerciales sont des conséquences nécessaires à l'application du pouvoir délégué par la province en vertu du par. 410(1) de la *L.C.V.* Elles sont « indispensable[s] à l'exercice de ces pouvoirs de telle sorte que [l'autorisation] doive [être] trouv[ée] dans ces dispositions habilitantes, par inférence nécessaire ou délégation implicite ». *Arcade Amusements*, précité, p. 414, cité dans *Greenbaum*, précité, p. 695.

30 En conclusion quant à cette partie relative au pouvoir conféré par la loi, je souligne qu'interpréter le par. 410(1) comme permettant à la Ville de réglementer l'utilisation des pesticides correspond aux principes de droit et de politique internationaux. Au nom de la Cour dans [Baker c. Canada \(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration\), \[1999\] 2 R.C.S. 817](#), p. 861, je note dans mon opinion que « les valeurs exprimées dans le droit international des droits de la personne peuvent [. . .] être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois et en matière de contrôle judiciaire. Comme il est mentionné dans *Driedger on the Construction of Statutes*, précité, p. 330 :

[TRADUCTION] [L]a législature est présumée respecter les valeurs et les principes contenus dans le droit international, coutumier et conventionnel. Ces principes font partie du cadre juridique au sein duquel une loi est adoptée et interprétée. Par conséquent, dans la mesure du possible, il est préférable d'adopter des interprétations qui correspondent à ces valeurs et à ces principes. [Je souligne.]

31 L'interprétation que je fais ici du règlement 270 respecte le « principe de précaution » du droit international, qui est défini ainsi au par. 7 de la *Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable* (1990) :

Un développement durable implique des politiques fondées sur le principe de précaution. Les mesures adoptées doivent anticiper, prévenir et combattre les causes de la détérioration de l'environnement. Lorsque des dommages graves ou irréversibles risquent

d'être infligés, l'absence d'une totale certitude scientifique ne devrait pas servir de prétexte pour ajourner l'adoption de mesures destinées à prévenir la détérioration de l'environnement.

Le Canada « a préconisé l'inclusion du principe de précaution » au cours des négociations de la Conférence de Bergen (D. VanderZwaag, Examen de la LCPE : Document d'élaboration des enjeux 18, *La LCPE et le principe ou l'approche précaution* (1995), p. 8). Ce principe est intégré dans plusieurs dispositions de législation interne : voir par exemple la *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31, Préambule (par. 6); la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.C. 1999, ch. 33 (la « LCPE »), al. 2(1)a); la *Endangered Species Act*, S.N.S. 1998, ch. 11, al. 2(1)(h) et par. 11(1).

32 Des auteurs ont démontré que le principe de précaution est repris [TRADUCTION] « dans pratiquement tous les traités et documents de politique récents en matière de protection et de préservation de l'environnement » (D. Freestone et E. Hey, « Origins and Development of the Precautionary Principle. », dans D. Freestone et E. Hey, dir., *The Precautionary Principle and International Law*. (1996), p. 41. Par conséquent, il y a peut-être [TRADUCTION] « actuellement suffisamment de pratiques de la part des États pour qu'il soit permis de prétendre de façon convaincante que le principe de précaution est un principe de droit international coutumier » (J. Cameron et J. Abouchar, « The Status of the Precautionary Principle in International Law », *ibid.*, p. 52). Voir également O. Intyre et T. Mosedale, « The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law » (1997), 9 *J. Env. L.* 221, p. 241 [TRADUCTION] (« le principe de précaution s'est vraiment cristallisé en une norme de droit international coutumier »). La Cour suprême de l'Inde considère le principe de précaution comme [TRADUCTION] « faisant partie du droit international coutumier » (*A.P. Pollution Control Board c. Nayudu*, 1999 S.O.L. Case No. 53, p. 8). Voir également *Vellore Citizens Welfare Forum c. Union of India*, [1996] suppl. 5 R.C.S. 241. Dans le contexte des postulats du principe de précaution, les craintes de la Ville au sujet des pesticides s'inscrivent confortablement sous la rubrique de l'action préventive.

B. Dans l'hypothèse où la Ville avait le pouvoir de l'adopter, le règlement 270 a-t-il été rendu inopérant du fait de son incompatibilité avec la législation fédérale ou provinciale?

33 Notre Cour a dit dans *Hydro-Québec*, précité, p. 286, que l'arrêt *Oldman River*, précité, « a précisé [. . .] que l'environnement n'est pas, comme tel, un domaine de compétence législative en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme il y est affirmé, "la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas conféré le domaine de "l'environnement" comme tel aux provinces ou au Parlement" (p. 63). Il s'agit plutôt d'un sujet diffus qui touche plusieurs domaines différents de responsabilité constitutionnelle, dont certains sont fédéraux et d'autres provinciaux (pp. 63 et 64). » Étant donné qu'il existe une responsabilité bijuridictionnelle en matière de réglementation de pesticides, les appelantes allèguent que le règlement 270 entre en conflit tant avec la législation fédérale qu'avec la législation provinciale. Je discuterai de ces prétentions à tour de rôle.

1. La législation fédérale

34 Les appelantes prétendent que les par. 4(1) et 4(3) ainsi que l'al. 6j) de la *Loi sur les produits antiparasitaires* (la « LPAP ») et l'art. 45 du *Règlement sur les produits antiparasitaires* leur permettaient d'utiliser les pesticides particuliers qu'elles employaient dans le cadre de leurs activités commerciales. Elles allèguent qu'il existe un conflit entre ces dispositions et le règlement 270. Dans *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 187, le juge Dickson (par la suite Juge en chef), au nom de la majorité de la Cour, examine le « critère du conflit explicite » entre la législation fédérale et la législation provinciale. À la p. 191, il explique qu'« il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d'exclusion sauf lorsqu'il y a un conflit véritable, comme lorsqu'une loi dit "oui" et que l'autre dit "non"; "on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles"; l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre ». Voir également *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961, par.17 et 40; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, p. 151. Découlant d'une loi provinciale habilitante, le règlement 270 est sujet à ce critère.

35 La législation fédérale relative aux pesticides s'étend à la réglementation et à l'autorisation de leur importation, de leur exportation, de leur vente, de leur fabrication, de leur agrément, de leur emballage et de leur étiquetage. La LPAP dicte quels pesticides peuvent être agréés à des fins de fabrication et/ou d'utilisation au Canada. Cette loi est permissive, et non pas exhaustive, de sorte qu'il n'y a aucun conflit opérationnel avec le règlement 270. Nul n'est placé dans la situation impossible d'avoir l'obligation légale de se conformer aux deux régimes de réglementation. L'analogie avec les véhicules automobiles et les cigarettes qui ont été approuvés au niveau fédéral mais dont l'usage peut toutefois être restreint au niveau municipal illustre bien cette conclusion. Il n'y a en, outre, aucune crainte en l'espèce que l'application du règlement 270 écarte ou déjoue « l'intention du Parlement ». Voir *Multiple Access*, précité, p. 190; *Banque de Montréal*, précité, p. 151 et 154.

2. La législation provinciale

36 L'arrêt *Multiple Access* s'applique également à l'examen de la question de savoir s'il y a conflit entre le règlement municipal et la législation provinciale, sauf dans les cas (différents de la présente affaire) où la loi provinciale pertinente spécifie un critère autre. La remarque incidente faite dans la décision rendue par notre Cour dans *Arcade Amusements*, précité, p. 404, présageait le critère de l'arrêt *Multiple Access*, à savoir [TRADUCTION] « l'impossibilité de se conformer aux deux textes », voir P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (feuilles mobiles 1997), vol. 1, p. 16-13. Dans cette décision, le juge Beetz écrit que « des lois provinciales, valides par ailleurs, mais qui se heurtent directement à des lois fédérales, sont rendues inopérantes par suite de ce conflit. Seule la même sorte de conflit avec des lois provinciales peut rendre des règlements inopérants : Ian M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, vol. 1, 2e éd., 1971, no 63.16. » (je souligne).

37 L'un des critères opposés à celui de l'arrêt *Multiple Access* qui ont été proposés dans le présent litige est fondé sur l'arrêt *Attorney General for Ontario c. City of Mississauga* (1981), 15 M.P.L.R. 212, 124 (C.A. Ont.). Dans cette décision rendue avant l'arrêt *Multiple Access*, le juge Morden, de la Cour d'appel de l'Ontario, ne voit [TRADUCTION] « aucun problème à introduire dans ce domaine les principes

d'accommodement pertinents qui ont été élaborés dans les affaires portant sur des présumés domaines de conflit entre les textes fédéraux et les textes provinciaux. Dans les deux domaines, on fait, et il faut faire, bien attention avant de déclarer inopérante une disposition qui a été autrement valablement adoptée » (p. 232). Il ajoute, à la p. 233, un point important, qui est qu' [TRADUCTION] « un règlement n'est pas nul ou sans effet simplement parce qu'il "rehausse" le régime législatif de réglementation en imposant des normes de contrôle plus sévères que celles prévues dans la loi connexe. Cela n'est pas un conflit ou une incompatibilité en soi » (citation de *Township of Uxbridge c. Timber Bros. Sand & Gravel Ltd.* (1975), 7 O.R. (2d) 484 (C.A.)). Voir également P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3e éd. 2000), p. 446-447 (« Dans certaines affaires, on a jugé que l'adoption de la loi provinciale ne devait pas s'interpréter comme une abrogation complète du pouvoir municipal : celui-ci pouvait continuer à s'exercer à la condition toutefois de ne pas contredire la réglementation provinciale, c'est-à-dire que la municipalité pouvait être plus exigeante, mais non moins exigeante que la province. »).

38 Certains tribunaux ont déjà recouru au critère de l'arrêt *Multiple Access* pour examiner les présumés conflits entre des textes provinciaux et des textes municipaux. Par exemple, dans *British Columbia Lottery Corp. c. City of Vancouver* (1999), 169 D.L.R. (4th) 141, p. 147-148, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique déclare que les décisions rendues avant l'arrêt *Multiple Access*, notamment la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Mississauga*, précité, [TRADUCTION] « doivent être interprétées selon [cette] décision ».

[TRADUCTION] « On ne résout plus ce genre de problème en examinant un régime complet, en examinant l'autre régime complet et en décidant quel régime occupe tout le domaine à l'exclusion de l'autre. Il faut plutôt examiner les dispositions précises et la manière dont elles s'appliquent dans le cas particulier et se demander si elles peuvent s'appliquer de façon harmonieuse dans ce cas précis? Dans l'affirmative, il faut permettre leur coexistence et elles doivent chacune réglementer en parallèle une facette, ou deux facettes différentes, de la même activité. » [Je souligne.]

La cour a résumé ainsi la norme applicable : [TRADUCTION] « On peut dire qu'il y a un conflit réel et direct seulement lorsqu'un texte impose ce que l'autre interdit ». Voir également *Law Society of Upper Canada c. City of Barrie* (2000), 46 O.R. (3d) 620 (C.S.), p. 628-630 : [TRADUCTION] « La conformité à la loi provinciale ne requiert pas l'inobservation du règlement municipal; il est certainement possible de se conformer aux deux textes.); *Huot c. Ville de Saint-Jérôme*, J.E. 93-1052 (C.S.), p. 19-20 : « En effet, pour qu'un règlement municipal soit incompatible avec une loi provinciale (ou une loi provinciale avec une loi fédérale), il faut d'abord que les deux touchent des sujets similaires et, ensuite, qu'un citoyen, pour obéir à l'une doive enfreindre l'autre. »

39 De façon générale, la simple existence d'une loi provinciale (ou fédérale) dans un domaine donné n'écarte pas le pouvoir des municipalités de réglementer cette matière. Comme le dit la Cour d'appel du Québec dans un arrêt instructif en matière d'environnement, *Municipalité de Saint-Michel-Archange c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), p. 889-891 :

Pour les tenants de la thèse unitaire, le législateur provincial, sans le dire d'une façon claire, a néanmoins instauré un système provincial de gestion des sites de réception des déchets. Il s'est donc réservé l'exclusivité des compétences en la matière et a enlevé aux municipalités le droit de faire des règlements sur la gestion locale des déchets. La *Loi sur la qualité de l'environnement* aurait donc eu pour effet de retirer ces pouvoirs aux autorités municipales.

Pour les tenants de la thèse pluraliste, le législateur provincial n'a pas, bien au contraire entendu abolir le pouvoir municipal de réglementation, mais simplement l'encadrer davantage dans une perspective de complémentarité de gestion avec les autorités municipales.

...

La thèse pluraliste admet donc qu'il y a intention de donner priorité aux dispositions législatives et réglementaires provinciales. Elle ne croit cependant pas que l'on puisse en déduire qu'automatiquement toute disposition municipale complémentaire en matière d'urbanisme et d'aménagement et qui touche la qualité de l'environnement soit nulle.

...

Une analyse approfondie des textes précités et l'examen de l'ensemble de la politique environnementale que semble avoir voulue le législateur mènent à la conclusion que c'est bien la thèse pluraliste, ou du moins une certaine thèse pluraliste, que celui-ci semble avoir pris comme base de l'ensemble législatif.

Dans la présente affaire, rien n'empêche que l'on se conforme à la fois au règlement 270 et à la *Loi sur les pesticides*, et il n'y a aucun élément de preuve plausible indiquant que la législature avait l'intention d'empêcher la réglementation par les municipalités de l'utilisation des pesticides. La *Loi sur les pesticides* établit un régime de permis pour les vendeurs et les applicateurs commerciaux de pesticides et elle est donc complémentaire à la législation fédérale, qui porte sur les produits eux-mêmes. Conjointement avec le règlement 270, ces lois établissent un régime de réglementation à trois niveaux.

40 En vertu de l'art. 102 de la *Loi sur les pesticides*, tel qu'il existait au moment de l'adoption du règlement 270 : « Toute disposition du Code de gestion des pesticides et des autres règlements édictés en vertu de la présente loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'un règlement édicté par une municipalité ou une communauté urbaine. » Il est clair que la *Loi sur les pesticides* envisage l'existence de règlements municipaux complémentaires. Comme le disent Duplessis et Héту, *op. cit.*, p. 109, « le législateur provincial reconnaissait aux municipalités le droit de réglementer les pesticides en autant que cette réglementation n'était pas inconciliable avec les règlements et le Code de gestion adoptés en vertu de la *loi sur les pesticides* ». Étant donné qu'aucun Code de gestion des pesticides n'a été adopté par la province aux termes de l'art. 105, les tribunaux antérieurs en l'espèce ont eu raison de conclure que le règlement et la *Loi sur les pesticides* pouvaient coexister. Pour reprendre les termes de la Cour d'appel, p. 16 : « [l]a

Loi sur les pesticides envisageait donc elle-même l'existence d'une réglementation municipale sur les pesticides, puisqu'elle prenait la peine d'imposer des contraintes. »

41 Je suis également d'accord avec la Cour d'appel à la p. 16 pour dire qu'« [u]ne éventuelle incompatibilité ne suffit pas pour invalider un règlement; il faut une réelle opposition ». À cet égard, la Cour d'appel a cité, à la p. 17, l'arrêt *Municipalité de Saint-Michel-Archange*, précité, p. 891, selon lequel « [t]ant et aussi longtemps toutefois que le règlement provincial n'est pas en vigueur, le règlement municipal continue à régir l'activité à condition, naturellement, qu'il respecte toutes les normes fixées par la loi et par la jurisprudence relativement à sa validité. »

42 Je souligne, en terminant, que la version modifiée de 1993 de la *Loi sur les pesticides* comporte un nouvel art. 102, ainsi libellé :

Le Code de gestion des pesticides et tout autre règlement édictés en application de la présente loi rendent inopérante toute disposition réglementaire portant sur une même matière qui est édictée par une municipalité ou une communauté urbaine, sauf dans le cas où cette disposition réglementaire satisfait aux conditions suivantes:

- elle porte sur les activités d'entretien paysager ou d'extermination, notamment la fumigation, déterminées par règlement du gouvernement;
- elle prévient ou atténue davantage les atteintes à la santé des êtres humains ou des autres espèces vivantes, ainsi que les dommages à l'environnement ou aux biens.

Ce nouveau libellé indique de façon encore plus explicite que la *Loi sur les pesticides* vise à coexister avec des règlements municipaux plus sévères du genre de celui qui est en cause en l'espèce. En fait, l'inclusion du mot « santé » dans le nouvel art. 102 reflète la disposition habilitant le règlement 270, soit le par. 410(1) de la *L.C.V.* Dès l'adoption du Code de gestion des pesticides, les municipalités pourront se fonder sur l'art. 102 pour continuer de réglementer les pesticides de façon indépendante. Comme Duplessis et Héту, *op. cit.*, l'expliquent à la p. 111 : « le législateur québécois reconnaît une fois de plus que les municipalités ont un rôle à jouer en matière de contrôle des pesticides tout en voulant subordonner le pouvoir municipal à son activité réglementaire. »

VI. Dispositif

43 J'ai conclu que le règlement 270 a été valablement adopté en vertu du par. 410(1) de la *L.C.V.* De plus, le règlement ne rend pas impossible la conformité à ses prescriptions ainsi qu'à la législation fédérale et à la législation provinciale. Pour ces motifs, je rejeterais le pourvoi avec dépens.

LE JUGE LEBEL. --

Introduction

44 Je conviens avec le juge L'Heureux-Dubé que le règlement sur l'utilisation des pesticides contesté qui a été adopté par l'intimée la ville de Hudson est valide. Il n'entre pas en conflit avec la législation fédérale et la législation provinciale pertinentes sur

l'utilisation et le contrôle des pesticides, et il constitue un exercice valide du pouvoir de réglementation que confère aux municipalités le par. 410(1) de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19.

45 Je considère la présente affaire comme une question de droit administratif et de droit municipal. Je suis d'accord avec le juge L'Heureux-Dubé quant à l'issue du pourvoi, mais je désire ajouter quelques observations au sujet de certains problèmes soulevés par les appelantes. J'aborde en premier lieu le présumé conflit d'application avec les régimes réglementaire et législatif mis en place par les autres ordres de gouvernement. Je traite ensuite des difficultés que créent l'application de dispositions larges comme l'art. 410 et celle des principes généraux de droit administratif régissant la législation déléguée.

Le conflit d'application

46 Comme premier moyen de contestation du règlement 270 de la ville de Hudson, les appelantes soulèvent la question du conflit d'application avec la *Loi sur les produits antiparasitaires*, L.R.C. (1985), ch. P-9, et le *Règlement sur les produits antiparasitaires*, C.R.C., ch. 1253, adoptés au niveau fédéral. Les appelantes affirment également que le règlement va à l'encontre de la *Loi sur les pesticides* du Québec, L.R.Q., ch. P-9.3. Comme le souligne le juge L'Heureux-Dubé, le critère servant à déterminer s'il existe un conflit d'application est établi dans *Multiple Access Ltd. c. McCucheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 187 et 189. Il faut qu'il y ait un conflit véritable, en ce sens que l'observation d'un ensemble de règles entraîne l'inobservation de l'autre. Le juge Binnie a récemment réexaminé et réaffirmé ce principe dans [M. & D. Farm Ltd. c. La Société du crédit agricole du Manitoba](#), [1999] 2 R.C.S. 961, p. 982-985. Le critère fondamental demeure l'impossibilité de se conformer aux deux textes. Dans cette optique, le présumé conflit avec la législation fédérale n'existe tout simplement pas. La loi fédérale et son règlement d'application ne font qu'autoriser l'importation, la fabrication, la vente et la distribution des produits au Canada. Ils ne visent pas à prescrire où, quand et comment les pesticides peuvent ou doivent être utilisés. Ils ne confèrent pas aux fabricants et aux distributeurs de pesticides l'autorisation générale de les appliquer partout où il y a un bout de verdure au Canada. Cette question relève d'autres régimes législatifs et réglementaires. Il n'y a pas non plus conflit avec la *Loi sur les pesticides* de la province, et je souscris à l'analyse du juge L'Heureux-Dubé sur ce point particulier. L'argument reposant sur le conflit d'application n'est donc pas fondé.

Les questions de droit administratif

47 Les problèmes les plus graves mentionnés dans le pourvoi portent sur des questions de droit administratif pur. Dans leurs arguments, les appelantes soulèvent des questions de droit administratif fondamentales appliquées au domaine de la gestion des affaires municipales.

48 Les appelantes affirment qu'aucune disposition de la *Loi sur les cités et villes* n'autorise le règlement 270. Même si une telle autorisation législative existe, le règlement est nul en raison de son caractère discriminatoire et prohibitif. La solution se trouve dans les principes régissant l'interprétation et l'application des lois visant les cités et les villes comme l'intimée au Québec. Si intéressants soient-ils, les renvois aux sources

internationales ne sont guère pertinents. Ils confirment l'importance que la société moderne accorde généralement à l'environnement et à la nécessité de le protéger, position que partagent la plupart des citoyens de ce pays. Cependant, aussi louable que soit l'objet du règlement et même si celui-ci exprime la volonté des membres de la collectivité de protéger son environnement local, les moyens pour ce faire doivent être tirés de la loi. En l'espèce, les questions se résument à savoir, premièrement, si la *Loi sur les cités et villes* autorise les municipalités à réglementer l'utilisation des pesticides sur leur territoire et, deuxièmement, si le règlement en cause respecte les principes généraux applicables à la législation déléguée.

49 La tradition d'établir des administrations publiques locales fortes est devenue une partie importante de l'expérience démocratique canadienne. Cet ordre d'administration publique paraît généralement mieux adapté aux besoins et préoccupations immédiats des citoyens. Toutefois, dans l'ordre juridique canadien, comme on l'a dit à plusieurs reprises, les municipalités demeurent des créatures du législateur provincial (voir *Public School Boards' Assn. of Alberta c. Alberta (Procureur général)*, [2000] 2 R.C.S. 409, 2000 CSC 45, par. 33-34; *Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 1 R.C.S. 470, 2001 C.S.C. 15, par. 29 et 58-59). Les municipalités exercent les pouvoirs que leur confèrent les législatures. Nombre de décisions de notre Cour illustrent ce principe (voir, par exemple, *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650). Elles ne possèdent aucun pouvoir résiduaire général qui leur permettrait d'exercer des pouvoirs provinciaux non attribués (voir I. M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2e éd. (feuilles mobiles)), suppl. cum. du vol. 1, p. 358 et 364; J. Héту, Y. Duplessis et D. Pakenham, *Droit Municipal : Principes généraux et contentieux* (1998), p. 651). Une administration publique locale ne peut exercer un pouvoir que s'il est conféré par une loi provinciale. Certes, ce pouvoir doit être interprété de façon raisonnable et libérale (*Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13), mais il ne peut recevoir cette interprétation que s'il existe. L'interprétation ne peut pas suppléer à l'absence de pouvoir.

50 Les appelantes prétendent qu'aucun pouvoir de réglementation de l'utilisation des pesticides n'a été délégué aux municipalités du Québec, que ce soit par un pouvoir particulier ou en vertu des dispositions plus générales du par. 410(1) de la Loi. L'intimée admet que la seule disposition qui permette de confirmer la légalité de son règlement est la clause générale du par. 410(1). Elle n'affirme plus que son règlement pourrait s'appuyer sur le par. 412(32), qui porte sur les matières toxiques.

51 Si l'on acceptait l'interprétation par les appelantes d'une clause générale comme l'art. 410 de la *Loi sur les cités et villes*, cette disposition équivaldrait à une coquille vide. L'exercice de tout pouvoir de réglementation municipal nécessiterait un pouvoir particulier et explicite. L'historique de la *Loi sur les cités et villes* confirme que la législature du Québec privilégie généralement la technique de rédaction consistant à déléguer des pouvoirs de réglementation ou administratifs aux municipalités par d'innombrables dispositions particulières qui sont modifiées fréquemment. Le lecteur se retrouve donc avec une série de dispositions législatives complexes et parfois incohérentes.

52 Dans le cas d'un pouvoir particulier, la disposition elle-même doit en préciser les limites. L'application des clauses générales relatives aux pouvoirs non attribués que comportent souvent les lois municipales ne peut pas suppléer aux pouvoirs non visés. ([R. c. Greenbaum, \[1993\] 1 R.C.S. 674](#)).

53 La question qui se pose en l'espèce est différente : en l'absence d'un pouvoir particulier, une disposition de bien-être général comme le par. 410(1) autorise-t-elle le règlement 270? Il faut donner un sens à une disposition comme le par. 410(1). Celui-ci correspond à la réalité que la législature et ses rédacteurs ne peuvent pas prévoir tous les cas particuliers. Il paraît donc logique, sur les plans législatif et administratif, de recourir à de telles dispositions pour conférer aux administrations publiques locales le pouvoir résiduaire d'intervenir en cas d'imprévu et de changements ainsi que de traiter des questions nouvelles ou évolutives relativement au bien-être de la collectivité locale vivant sur leur territoire. On ne peut toutefois pas interpréter une telle disposition comme conférant de façon absolue des pouvoirs provinciaux. Il ne suffit pas qu'une question particulière soit devenue une préoccupation urgente selon la collectivité locale. Cette préoccupation doit avoir trait à des problèmes touchant la collectivité comme entité locale et non pas comme membre de la société au sens large. Elle doit être étroitement liée aux intérêts immédiats de la collectivité se trouvant dans les limites territoriales définies par la législature pour ce qui concerne toute question pour laquelle l'intervention des administrations publiques locales peut se révéler utile. Dans [Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver \(Ville\), \[1994\] 1 R.C.S. 231](#), notre Cour a souligné la portée locale d'un tel pouvoir. Elle ne permet pas aux administrations publiques locales et aux collectivités locales d'exercer des pouvoirs pour des questions ne relevant pas du domaine traditionnel des intérêts municipaux même si les pouvoirs municipaux doivent être interprétés de façon large et libérale (voir F. Hoehn, *Municipalities and Canadian Law : Defining the Authority of Local Governments*, (1996), p. 17-24).

54 En l'espèce, l'objet du règlement relève des activités normales des administrations publiques locales. Il s'agit de l'utilisation et de la protection de l'environnement local de la collectivité. La réglementation vise les problèmes liés à l'utilisation des terres et des biens, et elle porte sur des préoccupations de quartier qui ont toujours relevé du domaine d'activité des administrations publiques locales. Par conséquent, le règlement était autorisé en bonne et due forme par le par. 410(1). Je dois donc aborder brièvement la deuxième partie de l'argument de droit administratif soulevé par les appelantes, selon lequel l'exercice particulier du pouvoir municipal existant a contrevenu aux principes de législation déléguée interdisant la prise de règlements prohibitifs et discriminatoires.

55 Selon deux principes fondamentaux établis depuis longtemps en matière de législation déléguée, un règlement ne peut pas être prohibitif et discriminatoire à moins que la loi habilitante ne l'autorise. (Voir P. Garant, *Droit administratif* (4e éd. 1996), vol. 1, p. 407 et suiv.; R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif* (2e éd. 1985), t. I, p. 557 et suiv.; Héту, Duplessis et Pakenham, *op. cit.*, p. 677-682 et 691-696). La technique de rédaction employée en l'espèce crée un problème apparent. Le règlement établit de prime abord une prohibition générale pour ensuite permettre certaines utilisations particulières. L'interprétation globale du règlement permet de contourner cet obstacle. Lu dans son ensemble, le règlement a comme effet d'interdire l'utilisation des

pesticides pour des raisons purement esthétiques tout en permettant d'autres utilisations, surtout pour des activités commerciales et agricoles. Il ne paraît pas constituer un texte juridique purement prohibitif. À ce titre, il respecte ce premier principe fondamental du droit municipal. Il reste le problème de l'aspect discriminatoire du règlement. Bien que le règlement soit discriminatoire, je conviens avec le juge L'Heureux-Dubé que ce genre de réglementation comporte nécessairement une composante de discrimination. Il ne peut y avoir aucune réglementation sur un tel sujet sans une certaine forme de discrimination, en ce sens que le règlement doit établir où, quand et comment un produit particulier peut être utilisé. La réglementation devait établir les diverses distinctions entre les différentes situations. Autrement, aucune réglementation n'aurait été possible. Le pouvoir de réglementation délégué comportait donc inévitablement le pouvoir implicite de faire de la discrimination.

56 Pour ces motifs, le pourvoi est rejeté avec dépens en faveur de l'intimée la ville de Hudson.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs des appelantes : Fraser Milner Casgrain, Montréal.

Procureurs de l'intimée : Bélanger Sauvé, Montréal.

Procureurs des intervenants la Fédération canadienne des municipalités, Nature-Action Québec Inc. et le Fonds mondial pour la nature (Canada) : Sierra Legal Defence Fund, Toronto.

Procureurs des intervenants Toronto Environmental Alliance, Sierra Club du Canada, l'Association canadienne du droit de l'environnement, Parents' Environmental Network, Healthy Lawns -- Healthy People, Pesticide Action Group Kitchener, Working Group on the Health Dangers of the Urban Use of Pesticides, Environmental Action Barrie, Breast Cancer Prevention Coalition, Vaughan Environmental Action Committee et Dr. Meryll Hammond : Association canadienne du droit de l'environnement, Toronto.

Procureurs de l'intervenante la Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec ("FIHOQ") : Ogilvy Renault, Québec.

La version officielle de ces décisions se trouve dans le Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada (R.C.S.). Ce site est préparé et diffusé par LexUM en partenariat avec la Cour suprême du Canada.