



GUIDE JURIDIQUE :

La gestion des actifs naturels par les administrations locales au Canada



Février 2023



Investir Dans La Nature

L'Initiative des actifs naturels municipaux (MNAI) est une initiative sans but lucratif canadienne qui change la façon dont les municipalités offrent leurs services au quotidien, en augmentant la qualité et la résilience des infrastructures, à moindre coût et à moindre risque. L'équipe de la MNAI fournit une expertise scientifique, économique et municipale pour aider et guider les administrations locales dans la détermination, la valorisation et la comptabilisation des actifs naturels dans leurs programmes de planification financière et de gestion des actifs, ainsi que dans l'élaboration d'infrastructures de pointe durables et résilientes aux changements climatiques.

Avertissement

Bien que des efforts raisonnables aient été déployés pour assurer l'exactitude du contenu du rapport, tout énoncé n'est valide qu'à la date du rapport, et les renseignements et les données qui y figurent peuvent comporter des incertitudes, des inexactitudes, des limites et des changements en fonction des événements futurs. L'Initiative des actifs naturels municipaux ne comporte aucune déclaration et ne donne aucune garantie (expresse, implicite, réglementaire ou autre) concernant les données sur lesquelles l'information est fondée ou l'information proprement dite, y compris leur qualité, leur exactitude, leur utilité, leur adéquation à une fin particulière, leur fiabilité, leur exhaustivité ou autre, et n'assume aucune responsabilité pour toute inexactitude, erreur ou omission, ou pour toute perte ou tout dommage découlant de l'utilisation des renseignements contenus dans le rapport, ou attribuable à une mesure ou à une décision prise à cet égard.

Ce guide juridique est présenté étant entendu que ses auteurs et la MNAI, ainsi que les personnes consultées dans le cadre de son élaboration, ne fournissent pas de conseils juridiques ou professionnels à ses lecteurs. Son contenu vise à fournir aux représentants élus et aux cadres supérieurs des administrations locales des renseignements juridiques généraux sur la gestion et la protection des actifs naturels dans le contexte des administrations locales au Canada qui s'appliquent au moment de la publication. Il faut demander l'avis et les conseils d'un conseiller juridique qualifié avant d'appliquer les renseignements contenus dans le présent guide juridique à toute situation concernant un lecteur ou une administration locale.

Canada

FCM

FEDERATION
OF CANADIAN
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION
CANADIENNE DES
MUNICIPALITÉS

Cette initiative est offerte dans le cadre du Programme de gestion des actifs municipaux, qui relève de la Fédération canadienne des municipalités et qui est financé par le gouvernement du Canada.

Veuillez citer comme suit :

Initiative des actifs naturels municipaux (MNAI) (2023). *Guide juridique : La gestion des actifs naturels par les administrations locales au Canada.* [MNAI.ca](https://mnai.ca)

Tous droits réservés © 2023. Municipal Natural Assets Initiative.

Table des matières

1	Introduction	.1
1.1	But de ce guide juridique	1
1.2	Que sont les actifs naturels?	2
	<i>Figure 1 : Selon la MNAI (2017).</i>	2
1.3	Qu'est-ce que la gestion des actifs naturels?	3
1.4	Les différences entre la GAN et la gestion environnementale par les administrations locales.	4
2	Comment utiliser ce guide	.5
2.1	Pouvoirs juridiques concernant la GAN	5
2.2	Outils juridiques et stratégiques pour la GAN	5
2.3	Risques juridiques liés à la GAN.	6
2.4	Développements juridiques à surveiller.	6
3	Le contexte changeant de la gouvernance environnementale	.7
4	Pouvoir légal pour la gestion des actifs naturels dans un contexte d'administration locale	.9
4.1	Aperçu des compétences des administrations locales	10
4.2	Pouvoir légal et obligations en matière de gestion des actifs	10
	<i>Tableau 1 : Fins municipales</i>	11
4.3	Comment les actifs naturels s'inscrivent-ils dans ce cadre législatif?	14
4.4	Exigences relatives aux rapports financiers.	15
5	Revue des outils juridiques et stratégiques pour la gestion et la protection des actifs naturels	17
5.1	Cadre de gouvernance de la gestion des actifs : règlements administratifs sur la gestion des actifs par rapport aux politiques, plans et stratégies	17
5.2	Plans d'aménagement du territoire et autres instruments de planification	19
	<i>Tableau 2 : Contenu du plan d'aménagement du territoire pertinent pour la GAN.</i>	21
5.3	Zonage	22
5.4	Propriété foncière et autres intérêts fonciers	22
5.5	Outils financiers	23
5.6	Règlements administratifs divers et autres outils	24
6	Types de poursuites contre les administrations locales	26
6.1	Contestation d'une administration locale pour avoir agi en dehors du pouvoir légal ou de façon contraire à celui-ci.	27

6.2	Négligence	29
6.3	Responsabilité de l’occupant	35
6.4	Nuisance et règle dans <i>Rylands c. Fletcher</i>	37
	<i>Tableau 3 : Protection législative contre la responsabilité en vertu de la règle</i> <i>dans Rylands c. Fletcher</i>	39
6.5	Appropriation par interprétation	40
7	Scénarios : Risques juridiques et gestion des actifs naturels dans le contexte des administrations locales	43
7.1	Scénario A : Une administration locale choisit de ne pas adopter un cadre de GAN	43
7.2	Scénario B : Une administration locale a élaboré un cadre de GAN et n’a pas réussi à protéger les actifs naturels dont elle dépend pour la prestation de services.	45
7.3	Scénario C : Une administration locale sait qu’elle dépend de certains actifs naturels pour la prestation de services et que les actions d’une collectivité voisine ou en amont menacent la santé de ces actifs.	46
7.4	Scénario D : Une administration locale crée un inventaire d’actifs naturels et élabore des niveaux de services/évaluations pour ses actifs naturels	46
7.5	Scénario E : Une administration locale envisage d’approuver un aménagement qui pourrait compromettre un actif naturel sur lequel elle compte pour la prestation de services, et elle dispose de renseignements qui le démontrent.	48
8	Développements juridiques à surveiller	49
8.1	Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements de l’Ontario (projet de loi C 23) et modifications du Plan de la ceinture de verdure et du Plan de conservation de la moraine d’Oak Ridges	49
8.2	Causes à surveiller	51
	Recours collectif concernant la digue Sumas (Colombie-Britannique)	52
	Recours collectif concernant les inondations à Oakville (Ontario).	53
	Litiges en matière de droits climatiques et environnementaux	54
8.3	Évolution du droit autochtone et développements juridiques.	55
	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.	56
	Traites historiques et <i>Yahey v British Columbia</i>	58
8.4	Droits de la nature	59
9	Conclusion	61
	Annexe A Facteurs pertinents à l’analyse de l’obligation de diligence pour les autorités publiques	63

1 Introduction

1.1 But de ce guide juridique

Le présent guide juridique donne un aperçu de plusieurs aspects de la loi relatifs à la **gestion des actifs naturels** par les administrations locales¹. Il vise quatre objectifs :

- 1/ Déterminer où se situe le pouvoir légal des administrations locales d'assurer la gestion des actifs naturels et les limites connexes que les administrations locales (et les provinces et territoires dont elles relèvent) devraient connaître.
- 2/ Déterminer les outils juridiques et stratégiques à la disposition des administrations locales pour la mise en œuvre de la gestion et de la protection des actifs naturels, en notant que l'Initiative des actifs naturels municipaux (« MNAI »)² et ses partenaires³ ont déjà entrepris des travaux importants dans ce domaine.
- 3/ Décrire les risques juridiques auxquels font face les administrations locales qui n'assurent pas de gestion et de protection des actifs naturels, ainsi que les administrations locales qui le font.
- 4/ Attirer l'attention sur les développements juridiques liés à la gestion des actifs naturels, y compris la jurisprudence (récente et courante) et d'autres développements juridiques, qui peuvent être indicatifs de l'évolution de la gouvernance locale.

Le présent guide juridique se veut de portée générale et nationale; cependant, lorsqu'il est utile d'expliquer les similitudes et les différences entre les provinces, quatre provinces — que nous avons appelées « provinces de l'échantillon » dans l'ensemble du document — ont été choisies, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick⁴. Il est important de noter que ce guide juridique ne vise pas à rendre compte de toutes les nuances entre les provinces et les territoires, ni à traiter de façon précise de la relation entre la gestion des actifs naturels (« GAN ») et le système de droit civil du Québec.

1 Bien que le terme « administration locale » soit utilisé dans ce guide juridique, nous remarquons qu'il signifie différentes choses dans différentes provinces et en vertu de différentes lois. Par conséquent, bien que nous utilisions le terme tout au long de ce guide pour assurer l'uniformité, nous nous en servons de façon générale pour désigner les municipalités et d'autres entités semblables à des administrations locales, comme les districts régionaux en Colombie-Britannique. Il y aura des cas où le contenu de ce guide juridique ne s'appliquera pas à toutes les formes d'administration locale au Canada.

2 Voir, p. ex., MNAI, 2018, *Towards a Collaborative Strategy for Municipal Natural Asset Management : Private Lands*, disponible à l'adresse mnai.ca/media/2021/10/reportmnaifeb7.pdf

3 Voir, p. ex., Climate Caucus, *Managing Natural Assets*, disponible à l'adresse www.climatecaucus.ca/resources/councillor-s-handbook

4 Bien que le contenu de ce guide juridique soit pertinent pour Vancouver et Toronto, nous n'avons pas examiné spécifiquement les régimes législatifs uniques de ces villes (c. à d. la *Vancouver Charter*, SBC 1953, c. 55 et la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, L.O. 2006, chap. 11).

Le présent guide juridique devrait être considéré comme un point de départ pour la discussion sur la façon dont la loi s'applique à la GAN, là où il y a encore de l'incertitude ou un besoin de clarté, ainsi que sur les facteurs dont les administrations locales pourraient tirer profit pour déterminer si et comment adopter la gestion et la protection des actifs naturels à l'avenir. De plus, on s'attend à ce que ce guide juridique soit suivi par la mise au point de ressources juridiques ciblées pour les administrations locales intéressées à assurer la gestion et la protection des actifs naturels. Par conséquent, nous vous encourageons à nous faire part de vos commentaires sur les types de ressources qui seraient utiles.

1.2 Que sont les actifs naturels?

Les actifs naturels des administrations locales désignent les stocks de ressources naturelles ou d'écosystèmes qui contribuent à la prestation d'un ou de plusieurs services nécessaires à la santé, au bien-être et à la durabilité à long terme d'une collectivité et de ses résidents (p. ex., filtration de l'eau, gestion des eaux pluviales, régulation du climat)⁵. Les termes « actifs naturels » et « infrastructures vertes » ont souvent été utilisés de façon interchangeable; cependant, les infrastructures vertes désignent un ensemble plus vaste d'actifs qui comprend des actifs naturels, mais aussi des éléments conçus pour imiter les fonctions et les processus naturels (p. ex., toits verts et jardins pluviaux), comme l'illustre la figure 1⁶.

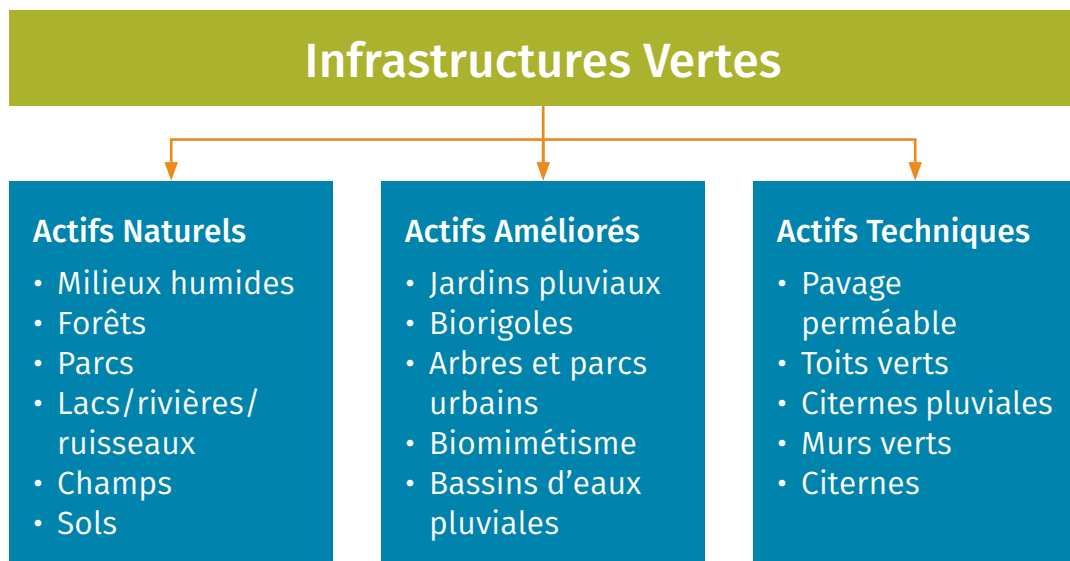


Figure 1 : Selon la MNAI (2017).

5 MNAI, 2017, Defining and Scoping Municipal Natural Assets, disponible à l'adresse mnai.ca/media/2018/02/finaldesignedsept18mnai.pdf

6 Ibid.

1.3 Qu'est-ce que la gestion des actifs naturels?

La gestion moderne des actifs est un système intégré visant à fournir des services administratifs locaux durables, plutôt que d'axer les efforts uniquement sur chaque actif.⁷ Les actifs naturels sont un élément essentiel de ce système qui peuvent aider les administrations locales à gérer la prestation de services d'une manière rentable et durable.

Traditionnellement, les actifs naturels n'ont pas été considérés comme des actifs essentiels des administrations locales et, jusqu'à récemment, il y avait peu de directives sur la façon d'intégrer les actifs naturels dans la planification de la gestion des actifs des administrations locales. Cela commence à changer, car de plus en plus d'administrations locales au Canada dressent des inventaires des actifs naturels et mettent en œuvre des projets de gestion des actifs naturels, en utilisant la planification de la gestion des actifs comme plateforme efficace sur laquelle ce travail peut être fondé⁸.

Les administrations locales qui entreprennent des initiatives de gestion des actifs naturels font la preuve de l'importance des actifs naturels et des services qu'ils fournissent. Les actifs naturels sont rentables, résilients et peuvent souvent servir à fournir plusieurs services administratifs locaux plus efficacement que d'autres solutions techniques coûteuses⁹.

Par exemple, la Ville de Gibsons a déterminé que les services de gestion des eaux pluviales fournis par les étangs du parc White Tower auraient une valeur de 3,5 à 4,0 millions de dollars s'ils devaient être remplacés par un actif technique, un coût qui peut être évité par un entretien régulier dans le parc.

Dans le cadre de la MNAI, on a élaboré plusieurs ressources qui s'appuient sur différentes composantes de la GAN, notamment :

- la définition et l'établissement de la portée des actifs naturels¹⁰;
- l'élaboration de niveaux de services pour les actifs naturels et la relation entre ceux-ci et le concept des services écosystémiques¹¹;
- la collaboration avec les propriétaires fonciers privés dans le contexte de la GAN¹²;

7 Voir, p. ex., le cadre de 2019 d'Asset Management BC décrivant une approche systématique de la gestion des actifs, accessible à l'adresse www.assetmanagementbc.ca/wp-content/uploads/Asset-Management-for-Sustainable-Service-Delivery-A-BC-Framework-.pdf

8 Voir, p. ex., Ville de Gibsons, 2017, *Advancing Municipal Natural Asset Management : The Town of Gibsons experience in financial planning & reporting*, disponible à l'adresse mnai.ca/media/2018/01/GibsonsFinancialPlanningReport-WEB.pdf; MNAI, Municipal Natural Assets Initiative : Town of Oakville, disponible à : mnai.ca/media/2018/07/MNAI-oakville-final.pdf

9 Ibid.

10 Supra note 5.

11 MNAI, 2022, *Developing Levels of Services for Natural Assets : A Guidebook for Local Governments*, disponible à : mnai.ca/media/2022/01/MNAI-Levels-of-Service-Neptis.pdf.

12 Supra note 2.

- la mise en œuvre de nombreux aspects de la GAN dans le contexte des administrations locales¹³.

Nous encourageons les lecteurs à consulter ces autres ressources, en complément du présent guide juridique.

1.4 Les différences entre la GAN et la gestion environnementale par les administrations locales

Pour mieux utiliser et comprendre le contenu de ce guide juridique, il faut établir une distinction importante entre la GAN et les activités de gestion de l'environnement déjà assurées par toutes les administrations locales.

Les administrations locales ont l'obligation légale de se conformer aux lois et règlements provinciaux et fédéraux en matière d'environnement qui s'appliquent à leurs activités (p. ex., règlements sur les eaux usées, lois sur les espèces en péril, lois sur l'évaluation environnementale). La plupart, sinon la totalité, des administrations locales consacrent des services ou du personnel à cette tâche.

La GAN ne devrait pas être considérée comme un substitut à cela, mais plutôt comme une approche qui, à bien des égards, va au-delà de ce qui est exigé par les dispositions législatives. Autrement dit, la GAN vise à mieux comprendre, comptabiliser et gérer les services (ceux habituellement compris dans les infrastructures grises et autres)¹⁴ que la nature fournit. Il peut s'agir de mettre en place un cadre pour comprendre ces services et de l'appliquer à la prise de décisions stratégiques, ou d'utiliser les pouvoirs de prise de réglementation pour protéger les aspects des actifs naturels liés à la prestation des services. Dans certains cas, cela pourrait aussi signifier de limiter le développement ou de le réglementer de certaines façons.

Il convient de garder cette distinction à l'esprit à la lecture de ce guide juridique, car son contenu ne concerne pas les exigences des administrations locales en vertu des lois et règlements environnementaux, que les lecteurs connaissent probablement déjà, ou les risques juridiques qui y sont associés, sauf dans la mesure où ils chevauchent ceux qui s'appliquent à la GAN.

13 Voir les ressources de la MNAI pour les administrations locales, à l'adresse : mnai.ca/resources-for-local-governments/.

14 Voir les définitions à l'annexe A de la note 11 ci dessus. Disponible à : mnai.ca/media/2022/01/MNAI-Levels-of-Service-Neptis.pdf.

2 Comment utiliser ce guide

Le présent guide juridique donne un aperçu de plusieurs aspects du droit relatif à la GAN par les administrations locales au Canada. Chaque section porte sur les risques, les pouvoirs ou les outils juridiques que les administrations locales devraient connaître, qu'elles mettent actuellement en œuvre ou non des stratégies de gestion des actifs naturels.

Le droit de l'environnement continue d'évoluer à mesure qu'augmente le nombre de cas et de différends juridiques qui contribuent à créer un précédent concernant les responsabilités des gens à l'égard de la nature. Le présent guide juridique constitue le fondement de cette discussion continue, et on s'attend à ce que les administrations locales qui assurent la gestion et la protection des actifs naturels disposent de ressources juridiques plus ciblées.

Le présent document comprend :

2.1 Pouvoirs juridiques concernant la GAN

Les administrations locales sont généralement créées et habilitées par les lois provinciales et territoriales. Par conséquent, elles doivent se tourner vers ces dispositions législatives en ce qui a trait à leurs pouvoirs d'assurer la GAN.

Pour les provinces de l'échantillon examinées dans le cadre de ce guide juridique – C. B., Alberta, Ontario et Nouveau-Brunswick – les pouvoirs des municipalités et plusieurs autres types de pouvoirs des administrations locales pour assurer la GAN se situent au même endroit que les pouvoirs de gestion des actifs en général – c. à d. les fins prévues par la loi pour les administrations locales (comme assurer une bonne gouvernance).

Il faut toutefois faire une distinction entre ce qui est légalement permis et ce qui est légalement exigé. Bien que les municipalités et d'autres types d'administrations locales de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick puissent assurer la GAN, les municipalités de l'Ontario doivent assurer la GAN et la gestion des actifs de façon plus générale, conformément au Règl. de l'Ont. 588/17. Fait intéressant, la forme que doit prendre la GAN en vertu du Règl. de l'Ont. 588/17 n'est pas exhaustive, et les municipalités de l'Ontario pourraient envisager d'aller au delà des exigences du règlement.

2.2 Outils juridiques et stratégiques pour la GAN

À la base, la GAN consiste à tenir compte de la valeur que les actifs naturels apportent à la prestation de services durables. Les outils juridiques et politiques mis à la disposition des administrations locales pour y parvenir peuvent être classés en deux catégories, à savoir ceux liés à la mise en œuvre d'un cadre de GAN et ceux liés à la protection des aspects des actifs de la nature importants pour la prestation de services.

Dans le premier cas, les outils les plus couramment utilisés par les administrations locales comprennent les règlements administratifs, les politiques, les plans et les stratégies. Bien que chacun de ces outils joue un rôle important dans le cadre de la GAN, leur effet juridique diffère. Plus particulièrement, les règlements administratifs peuvent établir des obligations juridiquement contraignantes qui sont appliquées par les tribunaux. En revanche, les politiques, les plans et les stratégies sont habituellement adoptés pour éclairer la prise de décisions internes d'une administration locale. Par conséquent, l'adoption d'un règlement administratif relatif à un cadre de GAN peut être utile pour une administration locale intéressée à mettre en place un niveau plus élevé de responsabilité publique.

Dans le deuxième cas, les outils à la disposition des administrations locales sont généralement les mêmes que ceux qui sont disponibles pour la protection et la gestion de l'environnement — l'aménagement du territoire et le zonage, la propriété des terres et d'autres intérêts, les outils financiers (p. ex., les frais d'aménagement), et les diverses formes de règlements que les administrations locales sont habilitées à adopter).

2.3 Risques juridiques liés à la GAN

Plusieurs des types les plus courants d'actions en justice auxquelles font face les administrations locales concernent la GAN et la protection des actifs naturels. Cela comprend la contestation de la légalité d'une action spécifique d'une administration locale (p. ex., une révision judiciaire), ainsi que des actions civiles pour négligence et nuisance. La jurisprudence récente laisse également entendre que l'appropriation par interprétation (ou « expropriation de fait ») peut être pertinente pour la protection de certains types d'actifs naturels.

Bien que ce guide ne vise pas à établir une liste exhaustive des risques juridiques associés à la GAN, ni à saisir la nuance du droit tel qu'il s'applique dans chaque province, plusieurs scénarios sont présentés qui précisent une conclusion fondamentale du présent guide, à savoir que la GAN est légalement possible pour les administrations locales et peut avoir une incidence si les risques juridiques connexes sont gérés.

2.4 Développements juridiques à surveiller

Le présent guide juridique se termine par un aperçu général de plusieurs développements juridiques qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur la compétence des administrations locales en général et sur la nécessité de comprendre et d'assurer la GAN en particulier. Ces développements comprennent l'exercice croissant par les peuples autochtones de leurs droits inhérents à l'autodétermination et à l'autonomie administrative, la *Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements* récemment promulguée en Ontario, et un litige visant à tenir les administrations responsables des préjudices subis en raison des catastrophes liées aux changements climatiques, ainsi que les développements novateurs en matière de droit de l'environnement, comme le mouvement des droits de la nature.

3 Le contexte changeant de la gouvernance environnementale

Le contexte climatique et environnemental du Canada évolue régulièrement et rapidement. Les administrations à tous les niveaux réagissent à la réalité des crises climatiques et de la biodiversité, dont nous ne comprenons pas pleinement les effets, mais qui perturbent déjà des vies et de nombreux systèmes. Par conséquent, en plus de situer la GAN dans le contexte de la prestation de services durables, il est important de comprendre la façon dont elle réagit aux tendances et aux changements plus généraux dont nous sommes témoins, les reflète et aide à les corriger.

Par exemple, le Cadre mondial de Kunming-Montréal pour la biodiversité, récemment adopté — le Cadre pour l'après-2020 de la Convention sur la diversité biologique — demande aux administrations locales de faire partie d'un mouvement d'« action urgente et transformatrice [...], afin d'arrêter et d'inverser la perte de biodiversité »¹⁵. Ce cadre reconnaît l'importance cruciale des services écosystémiques et articule une vision pour 2050 dans laquelle « la biodiversité est appréciée, conservée, restaurée et utilisée avec sagesse, ce qui permet de maintenir les services écosystémiques, de préserver la santé de la planète et de procurer des avantages essentiels à tous les peuples »¹⁶. Comme c'est un thème commun à ce guide juridique et au travail de la MNAI de façon plus générale, la GAN est un moyen essentiel par lequel les administrations locales peuvent contribuer à cette vision.

Les administrations locales ont un rôle essentiel à jouer dans la réduction des émissions de GES, ayant une influence sur plus de 50 % des émissions du Canada¹⁷. Dans cette optique, les administrations locales sont essentielles au succès de la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*¹⁸, le cadre législatif du gouvernement du Canada pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050¹⁹. Par conséquent, les administrations locales peuvent se tourner vers la GAN, non seulement pour une prestation de services durables, mais aussi comme moyen de contribuer à la fois à la réduction des émissions de GES et à la résilience climatique locale²⁰.

15 Voir l'article 4 de la CDB, 2022, Cadre mondial de Kunming-Montréal pour la biodiversité, disponible à l'adresse www.cbd.int/doc/c/0bde/b7c0/00c058bbfd77574515f170bd/cop-15-l-25-fr.pdf.

16 Voir l'article 28 d'*ibid.*

17 Voir : fcm.ca/fr/programmes/programme-municipalites-innovation-climatique.

18 *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*, L.C. 2021, ch. 22.

19 Canada, consulté le 2 février 2023, *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*, disponible à l'adresse www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/plan-climatique/carboneutralite-2050/loi-canadienne-responsabilite-matiere-carboneutralite.html

20 FCM, consulté le 2 février 2023, *Les actifs naturels renforcent la résilience climatique*, disponible à l'adresse fcm.ca/fr/ressources/mic/les-actifs-naturels-renforcent-la-resilience-climatique.

Le déficit en matière d'infrastructures auquel le Canada est confronté — les estimations se situant entre 50 et 570 milliards de dollars, la plupart s'établissant en moyenne entre 110 et 270 milliards de dollars²¹ — est un autre facteur contextuel important dont il faut tenir compte dans la GAN. Étant donné que les changements climatiques exercent une pression supplémentaire sur les infrastructures techniques qui, à bien des égards, sont déjà en mauvais ou en très mauvais état²², la rentabilité des solutions de rechange en matière d'actifs naturels sous-tend une solide analyse de rentabilisation pour l'adoption de la GAN par les administrations locales.

Il convient également de souligner que le nombre et la gravité accrus des phénomènes météorologiques extrêmes (p. ex., le dôme de chaleur de 2021, les feux de forêt à grande échelle et les inondations importantes en Colombie-Britannique) et leurs répercussions (p. ex., la dévastation de collectivités comme Lytton et Abbotsford en Colombie-Britannique) ont entraîné une compréhension de plus en plus grande et explicite du fait que les mesures visant à renforcer la résilience aux changements climatiques, y compris la protection de la nature et de la biodiversité, sont essentielles.

Bref, les crises climatiques et de la biodiversité — et les menaces qui leur sont associées pour les écosystèmes et les sociétés — signifient que le monde a changé, continue de changer, et que les cadres de gouvernance environnementale — dont fait partie la GAN — visent à rapidement rattraper le retard à ce chapitre.

Par conséquent, il est non seulement utile de comprendre les outils et les pouvoirs actuels qui s'appliquent à la GAN (sections 4 à 6), mais aussi certains nouveaux développements juridiques (section 7) qui pourraient avoir une incidence sur l'environnement opérationnel des administrations locales en ce qui a trait à la GAN.

21 CanInfra, consulté le 2 février 2023, Estimates of Canada's Infrastructure Deficit Vary Widely, disponible à l'adresse www.caninfra.ca/insights-6.

22 Infrastructures canadiennes, 2019, Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes, disponible à canadianinfrastructure.ca/downloads/bulletin-rendement-infrastructures-canadiennes-2019.pdf.

4 Pouvoir légal pour la gestion des actifs naturels dans un contexte d'administration locale

Avis de non-responsabilité

Ce guide juridique est présenté étant entendu que ses auteurs et la MNAI, ainsi que les personnes consultées dans le cadre de son élaboration, ne fournissent pas de conseils juridiques ou professionnels à ses lecteurs. Son contenu vise à fournir aux représentants élus et aux cadres supérieurs des administrations locales des renseignements juridiques généraux sur la gestion et la protection des actifs naturels dans le contexte des administrations locales au Canada qui s'appliquent au moment de la publication. Il faut demander l'avis et les conseils d'un conseiller juridique qualifié avant d'appliquer les renseignements contenus dans le présent guide juridique à toute situation concernant un lecteur ou une administration locale.

La présente section montre où les administrations locales au Canada peuvent obtenir le pouvoir légal d'intégrer la GAN à leurs pratiques de gestion des actifs. Bien que les administrations locales n'aient généralement pas l'obligation légale explicite d'assurer la GAN — à l'exception des municipalités de l'Ontario —, il n'y a généralement aucune interdiction légale à cet égard²³. En même temps, bien qu'il soit possible que les lois habilitantes des administrations locales à l'extérieur de l'Ontario exigent plus explicitement la GAN, celle-ci peut également être comprise comme un moyen de se conformer aux autres obligations légales des administrations locales qui existent déjà (p. ex., l'exigence d'assurer une bonne gouvernance).

La présente section indique également que l'obligation légale pour les administrations locales d'établir des rapports financiers conformes aux exigences du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (« CCSP ») constitue un obstacle possible à la GAN. Toutefois, comme on l'a clairement indiqué, cet obstacle n'est pas insurmontable.

23 À titre de rappel, nous nous sommes concentrés principalement sur les provinces de l'échantillon dans ce guide juridique. Par conséquent, les administrations locales à l'extérieur de celles-ci devraient consulter leur conseiller juridique au sujet du lien entre cette déclaration et leur situation.

4.1 Aperçu des compétences des administrations locales

Contrairement aux provinces et à l'administration fédérale, qui tirent leurs pouvoirs de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les administrations locales fonctionnent généralement en vertu des lois provinciales ou territoriales qui les habilite. Par conséquent, la compétence des administrations locales sur toute question, y compris la GAN, trouvera généralement sa source légale dans les lois provinciales ou territoriales.

4.2 Pouvoir légal et obligations en matière de gestion des actifs

Il est largement reconnu que la solide gestion des actifs — pas seulement la GAN — constitue un élément clé d'une bonne gouvernance et de la prestation de services durables pour les administrations locales²⁴. La mesure dans laquelle la gestion des actifs constitue une *obligation légale* pour les administrations locales varie toutefois d'une province à l'autre.

Le point de départ pour les quatre provinces de l'échantillon est généralement le même. La loi habilitante de chaque province établit les municipalités²⁵ comme une personne morale ayant la capacité, les droits, les pouvoirs et les privilèges d'une personne physique²⁶. Ces personnes morales se voient ensuite accorder divers pouvoirs à exercer conformément aux buts d'une municipalité, qui sont définis par la loi et généralement décrits de la même façon dans toutes les provinces (voir le tableau 1 pour connaître la façon dont les provinces de l'échantillon définissent les « fins municipales »). Fait intéressant, le terme « gestion des actifs » n'est généralement pas utilisé, mais il est raisonnable de lier la gestion systématique des actifs à l'objectif des municipalités d'assurer une bonne gouvernance.

24 Voir, p. ex., Asset Management BC, 2019, Asset Management for Sustainable Service Delivery, disponible à l'adresse www.assetmanagementbc.ca/wp-content/uploads/Asset-Management-for-Sustainable-Service-Delivery-A-BC-Framework-.pdf.

25 Nous avons mis l'accent sur les « municipalités » plutôt que sur les administrations locales en général, en raison de la terminologie utilisée dans les lois habilitantes. En ce qui a trait à l'application à d'autres formes d'administrations locales ou à d'autres administrations à l'extérieur des provinces de l'échantillon, il faut consulter un conseiller juridique qualifié.

26 Pour les municipalités de la Colombie-Britannique, voir le paragraphe 8(1) de la *Community Charter*, SBC 2003, c. 26 (« *Community Charter* »). Pour les municipalités de l'Alberta, voir l'article 6 de la *Municipal Government Act*, RSA 2000, c. M 26 (« *Municipal Government Act* »). Pour les municipalités de l'Ontario, voir l'article 9 de la Loi de 2001 sur les municipalités, L.O. 2001, ch. 25 (« *Loi sur les municipalités* »). Pour les municipalités du Nouveau-Brunswick, voir le paragraphe 6(1) de la Loi sur la gouvernance locale, LN B 2017, ch. 18 (« *Loi sur la gouvernance locale* »).

TABLEAU 1 : FINS MUNICIPALES

	COLOMBIE-BRITANNIQUE <i>Community Charter</i>	ALBERTA <i>Municipal Government Act</i>	ONTARIO <i>Loi sur les municipalités</i>	NOUVEAU-BRUNSWICK <i>Loi sur la gouvernance locale</i>
Description des fins municipales	<p>Article 7 Les fins d'une municipalité comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) assurer la bonne gestion de sa collectivité; b) prévoir des services, des lois et d'autres questions dans l'intérêt de sa collectivité; c) assurer l'intendance des biens publics de sa collectivité; d) favoriser le bien-être économique, social et environnemental de sa collectivité. 	<p>Article 3 Les fins d'une municipalité sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) assurer une bonne gestion pour : <ul style="list-style-type: none"> a.1) favoriser le bien-être de l'environnement; a.2) favoriser le développement économique de la municipalité; b) fournir des services, des installations ou d'autres choses qui, de l'avis du conseil, sont nécessaires ou souhaitables pour la totalité ou une partie de la municipalité; c) développer et maintenir des collectivités sûres et viables; d) collaborer avec les municipalités avoisinantes pour planifier, fournir et financer les services intermunicipaux. 	<p>Les municipalités sont constituées par la Province de l'Ontario pour former des administrations responsables et tenues de rendre compte à l'égard des questions qui relèvent de leur compétence et chacune d'elles est dotée de pouvoirs et fonctions en application de la présente loi et de nombreuses autres lois afin d'assurer une bonne administration à l'égard de ces questions.</p>	<p>Sont attribués aux gouvernements locaux les fins suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) assurer une gestion saine; b) fournir à tout ou partie de leur territoire les services, les installations et tout ce qui, de l'avis du conseil, s'avère nécessaire ou souhaitable; c) développer et maintenir des collectivités sécuritaires et viables; d) favoriser le bien-être économique, social et environnemental de leur collectivité.
Lien entre les fins municipales et les pouvoirs des municipalités	<p>Article 4 (1) Les pouvoirs conférés aux municipalités et à leurs conseils en vertu de la présente loi ou de la Local Government Act doivent être interprétés de façon large, conformément aux fins de ces lois et aux fins municipales.</p>	<p>Article 7 Sous réserve de l'article 7.1, un conseil peut, à des fins municipales, adopter des règlements concernant [les questions visées aux alinéas a) à i)].</p>	<p>Aucune disposition équivalente; cependant, il est généralement reconnu que les municipalités devraient se fonder sur l'article 2 lorsqu'elles exercent leurs pouvoirs²⁷.</p>	<p>Paragraphe 6 (2) Les gouvernements locaux ne jouissent de la capacité, des droits, des pouvoirs et des privilèges d'une personne physique que relativement à leurs fins municipales.</p>

Tableau 1 : Fins municipales

27 Voir, p. ex., *Linlis Development Inc c. Aurora (Town)*, 2009 CanLII 14390 (CDCSJ Ont.).

Bien que les « fins municipales » éclairent généralement la façon dont les municipalités exercent leur pouvoir légal, y compris les règlements administratifs et les résolutions qu'elles adoptent, ainsi que les services qu'elles fournissent, elles éclairent également la façon dont une municipalité devrait gérer ses affaires internes. Par conséquent, les municipalités des provinces de l'échantillon seront généralement en mesure d'obtenir le pouvoir légal pour la mise en œuvre d'un programme de gestion des actifs — et d'un programme de gestion des actifs naturels dans le cadre de ce programme ou séparément de celui-ci — à leurs fins municipales²⁸.

Certaines provinces sont toutefois allées plus loin en exigeant expressément des municipalités qu'elles mettent en œuvre différents éléments d'un programme de gestion des actifs. Les municipalités de l'Ontario, par exemple, sont assujetties aux exigences détaillées en matière de planification de la gestion des actifs énoncées dans le Règl. de l'Ont. 588/17²⁹, un règlement adopté en vertu de la *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité*³⁰. Le Règl. de l'Ont. 588/17 exige que chaque municipalité :

- Prépare une politique de gestion stratégique des biens – au plus tard le 1er juillet 2019 – qui comprend plusieurs éléments obligatoires, notamment :
 - les objectifs, les politiques ou les plans de la municipalité qui sont appuyés par son plan de gestion des biens;
 - la prise en compte des répercussions des changements climatiques sur les infrastructures de la municipalité;
 - un processus visant à faire en sorte que le plan de gestion des biens de la municipalité est conforme au cadre d'aménagement du territoire de l'Ontario;
 - les responsables de la planification de la gestion des biens de la municipalité³¹.
- Examine sa politique de gestion stratégique des biens au moins tous les cinq ans³².
- Prépare un plan de gestion des biens à l'égard de ses « biens d'infrastructure municipale essentiels »³³ au plus tard le 1er juillet 2022

28 Voir la section 5 du présent guide pour plus de détails sur les outils juridiques disponibles pour la mise en œuvre d'un programme de gestion des actifs.

29 Planification de la gestion des biens pour l'infrastructure municipale, Règl. de l'Ont. 588/17 (« Règl. de l'Ont. 588/17 »). Modifié par le Règl. de l'Ont. 193/21.

30 *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité*, L.O. 2015, ch. 15.

31 Règl. de l'Ont. 588/17 à la section 3.

32 Règl. de l'Ont. 588/17 à la section 4.

33 Les « biens d'infrastructure municipale essentiels » sont définis au paragraphe 1(1) du Règl. de l'Ont. 588/17. Voir : Planification de la gestion des biens pour l'infrastructure municipale, Règl. de l'Ont. 588/17, art. 1, <

www.canlii.org/fr/on/legis/regl/regl-de-lont-588-17/derniere/regl-de-lont-588-17.html.

et à l'égard de tous ses autres biens d'infrastructure municipale³⁴ au plus tard le 1er juillet 2024³⁵.

- Inclut dans son plan de gestion des biens plusieurs éléments, notamment :
 - une description des niveaux de service actuels fournis pour chaque catégorie de biens réglementée;
 - une description du rendement actuel de chaque catégorie de biens réglementée;
 - un inventaire sommaire des biens réglementés qui comprend des renseignements sur l'état et le coût de remplacement des biens dans chaque catégorie;
 - une description des activités relatives au cycle de vie qui devraient être entreprises pour maintenir les niveaux de services actuels pour chaque catégorie de biens réglementée pendant 10 ans;
 - des renseignements sur les hypothèses formulées par la municipalité, avec différents niveaux de détail pour les municipalités ayant des niveaux de population différents³⁶.
- Au plus tard le 1er juillet 2025, met à jour ses plans de gestion des biens, afin d'y inclure des renseignements sur les niveaux de service et le rendement proposés pour les catégories de biens réglementées pour chacune des 10 années mentionnées au point précédent³⁷.
- Effectue un examen de son plan de gestion des biens au moins tous les cinq ans et mène un examen annuel des progrès de la gestion des biens³⁸.

En général, il n'y a pas d'équivalent législatif dans les autres provinces de l'échantillon pour l'élaboration d'un système ou d'un cadre de gestion des actifs — c.-à-d. que les administrations locales ne sont pas tenues par la loi de créer des plans, des politiques ou d'autres instruments de gestion des actifs³⁹. Néanmoins, la gestion des actifs en tant que programme ou pratique est devenue une obligation contractuelle pour plusieurs administrations locales en raison des conditions rattachées au financement fourni par l'entremise du Fonds pour le développement des collectivités du Canada d'Infrastructure

34 « Tous les autres biens d'infrastructure municipale » seraient définis ici comme tous les « biens d'infrastructure municipale », conformément au Règl. de l'Ont. 588/17, autres que les « biens d'infrastructure municipale essentiels ».

35 Règl. de l'Ont. 588/17, section 5.

36 *Ibid.*

37 Règl. de l'Ont. 588/17, section 6.

38 Règl. de l'Ont. 588/17, sections 7 à 8.

39 La *Municipal Government Act* de l'Alberta et le *Municipal Corporate Planning Regulation*, Alta Reg 192/2017 exigent que les municipalités élaborent un plan d'immobilisations qui comprend les ajouts prévus aux immobilisations et des renseignements sur le financement de ces ajouts; toutefois, les municipalités de l'Alberta n'ont généralement pas interprété cela comme un cadre complet de gestion des actifs.

Canada (anciennement le Fonds de la taxe sur l'essence)⁴⁰. En effet, « soutenir et encourager les pratiques de planification municipale et de gestion des biens à long terme » est l'un des trois principaux résultats du Fonds pour le développement des collectivités du Canada⁴¹.

Soit dit en passant, il convient également de souligner qu'en tant que « personnes physiques », les administrations locales ont généralement aussi le pouvoir légal de constituer en personne morale des entités distinctes pour entreprendre différents types d'initiatives (p. ex., exploiter une entreprise, administrer un service ou un service public). Les administrations locales qui le font peuvent imposer des exigences en matière de gestion des actifs aux personnes morales dont elles sont responsables, en veillant à ce que la gestion des actifs fasse partie des documents directeurs de ces entités.

4.3 Comment les actifs naturels s'inscrivent-ils dans ce cadre législatif?

La MNAI et ses collaborateurs ont remarqué que, parce que les actifs naturels fournissent des services sur lesquels les administrations locales peuvent compter, et parce que la gestion moderne des actifs met l'accent sur le concept de la prestation de services durables, plutôt que sur les détails de l'actif fournissant ce service, les actifs naturels et la GAN font partie intégrante de la gestion des actifs de façon plus générale.

Cependant, l'Ontario est la seule des provinces de l'échantillon à avoir un libellé législatif qui traite explicitement de certaines composantes de la GAN. En particulier, le Règl. de l'Ont. 588/17 inclut les « biens d'infrastructure verte » dans les « autres biens d'infrastructure municipale » qui doivent être pris en compte dans le plan et la politique de gestion des biens d'une municipalité. Un « bien d'infrastructure verte » est défini de la façon suivante :

Bien d'infrastructure composé d'éléments naturels ou artificiels qui favorisent les fonctions et processus écologiques et hydrologiques, y compris les éléments et systèmes du patrimoine naturel, les parcs, les systèmes de gestion des eaux pluviales, les arbres de rue, les forêts urbaines, les canaux naturels, les surfaces perméables et les toits verts⁴².

Bien que le libellé du Règl. de l'Ont. 588/17 - qui a peu ou pas d'incidence directe sur les droits des personnes - laisse entendre qu'une contestation judiciaire des aspects importants de la conformité d'une municipalité aux exigences qui lui sont imposées est peu probable (et qu'aucune contestation judiciaire n'a encore eu lieu), il pourrait néanmoins être intéressant de noter comment la rédaction du règlement est liée aux objectifs stratégiques à long terme de la GAN par les administrations locales.

40 Canada, consulté le 2 février 2023, Le Fonds pour le développement des collectivités du Canada par province et territoire, disponible à l'adresse www.infrastructure.gc.ca/prog/gtf-fte-summaries-sommaires-fra.html#on

41 *Ibid.*

42 Règl. de l'Ont. 588/17, paragraphe 1(1).

Notamment, probablement en raison des exigences du CCSP en matière de rapports financiers des administrations locales qui restreignent les actifs naturels déclarés comme immobilisations corporelles⁴³, le Règl. de l'Ont. 588/17 établit une distinction entre les « biens d'infrastructure verte » et les « biens d'infrastructure municipale essentiels ». Bien que l'inclusion des premiers reconnaisse le rôle important que jouent les actifs naturels dans la prestation des services, la distinction doit également être considérée à la lumière de la règle d'interprétation de la législation, qui stipule que le langage utilisé dans la législation (et la réglementation) est toujours présumé avoir été inclus intentionnellement. Par conséquent, bien que l'inclusion des « biens d'infrastructure verte » dans le règlement mérite d'être soulignée, son cadre risque de faire en sorte que les tribunaux interprètent l'option d'utiliser les actifs naturels pour la prestation de services comme secondaire, et moins souhaitable, par rapport aux actifs techniques.

Toutefois, comme le Règl. de l'Ont. 588/17 peut être interprété comme représentant les exigences minimales qu'une municipalité doit respecter, il n'y a pas grand-chose qui empêche légalement une municipalité de l'Ontario d'intégrer plus rigoureusement la GAN dans son cadre de gestion des actifs. De même, bien que les autres provinces de l'échantillon n'aient pas d'exigences législatives comparables à celles du Règl. de l'Ont. 588/17, cela *ne signifie pas* qu'une administration locale ne peut pas assurer la mise en œuvre de la GAN. Tant qu'une municipalité qui le fait ne contrevient à aucune autre obligation légale, la GAN est généralement autorisée.

4.4 Exigences relatives aux rapports financiers

Comme nous l'avons vu plus haut, les administrations locales des provinces de l'échantillon ont toutes le pouvoir légal d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de gestion des actifs qui intègre les actifs naturels. Toutefois, l'un des obstacles juridiques à la réussite de cette démarche réside dans la formulation actuelle des normes du CCSP pour les états financiers des administrations locales. En bref, les normes du CCSP empêchent les administrations locales d'inscrire une valeur aux actifs naturels dans leurs états financiers et leurs rapports financiers⁴⁴. Bien que la comptabilisation des actifs naturels soit toujours possible, le fardeau réglementaire de devoir séparer ce processus de la conformité aux normes du CCSP imposée par la loi⁴⁵ s'avère difficile. Les responsables de la MNAI ont travaillé séparément avec des partenaires pour donner suite à cette préoccupation⁴⁶.

43 Voir, p. ex., la lettre du 27 novembre 2018 de la MNAI et de ses partenaires au CCSP, disponible à l'adresse mnai.ca/media/2021/02/PSAB-input_Nov27_Final.pdf.

44 Asset Management BC, 2019, A companion document to Asset Management for Sustainable Service Delivery : A BC Framework, disponible à l'adresse www.assetmanagementbc.ca/wp-content/uploads/Integrating-Natural-Assets-into-Asset-Management.pdf.

45 Voir, p. ex., *Community Charter*, au paragraphe 167(2).

46 Voir, p. ex., note 45 *supra*.

Principaux points à retenir de la section 4 :

- 1/ Les administrations locales sont généralement autorisées par leur législation habilitante à assurer la GAN. La GAN peut être ancrée dans les « fins municipales » législatives et dans le lien entre la gestion des actifs et le financement provenant du Fonds pour le développement des collectivités du Canada d'Infrastructure Canada.
- 2/ Les municipalités de l'Ontario ont l'obligation légale d'assurer la GAN conformément au Règl. de l'Ont. 588/17. Cette exigence doit être considérée comme une norme minimale pouvant être dépassée par les municipalités ontariennes.
- 3/ Les normes du CCSP pour les rapports financiers des administrations locales constituent un obstacle pratique à l'adoption de la GAN; toutefois, elles ne créent pas d'obstacle juridique.

5 Revue des outils juridiques et stratégiques pour la gestion et la protection des actifs naturels

Avis de non-responsabilité

Ce guide juridique est présenté étant entendu que ses auteurs et la MNAI, ainsi que les personnes consultées dans le cadre de son élaboration, ne fournissent pas de conseils juridiques ou professionnels à ses lecteurs. Son contenu vise à fournir aux représentants élus et aux cadres supérieurs des administrations locales des renseignements juridiques généraux sur la gestion et la protection des actifs naturels dans le contexte des administrations locales au Canada qui s'appliquent au moment de la publication. Il faut demander l'avis et les conseils d'un conseiller juridique qualifié avant d'appliquer les renseignements contenus dans le présent guide juridique à toute situation concernant un lecteur ou une administration locale.

Cette section présente une revue des outils juridiques et stratégiques pertinents pour la GAN. Une analyse approfondie de tous les outils possibles dépasse la portée du présent guide juridique⁴⁷, mais le contenu de cette section fournit suffisamment de contexte pour que les lecteurs puissent mieux comprendre les répercussions des deux sections suivantes (sections 6 et 7) portant sur les risques juridiques et les domaines d'exposition potentielle à la responsabilité associés à la gestion et à la protection des actifs naturels.

5.1 Cadre de gouvernance de la gestion des actifs : règlements administratifs sur la gestion des actifs par rapport aux politiques, plans et stratégies

Même si plusieurs ressources ont été mises au point pour aider les administrations locales à créer les composantes de base de leur cadre de gouvernance pour la gestion des actifs⁴⁸ – p. ex., des politiques, des plans et des stratégies – l'effet juridique de ces différentes composantes a reçu moins d'attention. Par exemple, bien que certaines administrations locales aient adopté des règlements administratifs sur la gestion des actifs pour remplacer

47 Pour de plus amples renseignements, voir la note 2 supra ainsi que les rapports sur les projets communautaires des partenaires de la MNAI disponibles à l'adresse mnai.ca/communities/.

48 Voir, p. ex., FCM, 2018, Comment élaborer une politique, une stratégie et un cadre de gestion des actifs, disponible à l'adresse fcm.ca/sites/default/files/documents/resources/guide/comment-elaborer-politique-strategie-gestion-actifs-pgam.pdf. Voir aussi les ressources suivantes générées par Asset Management BC : www.assetmanagementbc.ca/framework/

ou compléter les autres éléments de leur cadre de gouvernance⁴⁹, il y a peu de commentaires sur les avantages et les inconvénients de cette pratique.

En général, les administrations locales exercent leur pouvoir légal au moyen de règlements administratifs ou de résolutions, chacun servant à des fins différentes.

Les **règlements administratifs** fonctionnent comme des lois au niveau des administrations locales. Tout comme les lois fédérales ou provinciales, ils peuvent être utilisés pour imposer des règles, des interdictions ou des exigences aux personnes assujetties à leurs dispositions (habituellement les résidents, les visiteurs et les entreprises d'une administration locale en particulier, mais dans certains cas, le personnel de l'administration locale proprement dit). Une caractéristique essentielle des règlements administratifs qui les distingue des résolutions est que le fait de contrevenir à leurs dispositions peut constituer le fondement d'une mesure d'application de la loi (p. ex., contravention, action en justice). De plus, selon la disposition en question, des mesures d'application peuvent être prises par l'administration locale ou par une tierce partie (p. ex., une personne touchée par le défaut d'une administration locale d'appliquer son propre règlement administratif pourrait tenter d'avoir recours aux tribunaux pour forcer l'administration locale à agir)⁵⁰.

En revanche, les administrations locales utilisent des **résolutions** pour, entre autres, accorder des permis, communiquer une position (p. ex., faire une déclaration politique en faveur d'une modification législative provinciale ou fédérale particulière), approuver un document juridique (p. ex., un contrat conclu par l'administration locale), ou fournir une orientation stratégique à l'administration. **Fait important, le contenu d'un document juridique approuvé par résolution n'est pas applicable de la même façon que les dispositions d'un règlement administratif.**

PERTINENCE POUR LA GAN DANS LE CONTEXTE DES ADMINISTRATIONS LOCALES

En général, les politiques, les plans et les stratégies de gestion des actifs sont adoptés par résolution et leur contenu ne peut être appliqué par les tribunaux. Si la création de ces documents est légalement exigée par une loi ou un règlement — comme dans le cas du Règl. de l'Ont. 588/17 de l'Ontario —, les tribunaux peuvent alors utiliser leurs pouvoirs pour assurer le respect de cette exigence; toutefois, il ne relève généralement pas de la compétence d'un tribunal de se prononcer sur le respect du contenu d'une politique, d'un plan ou d'une stratégie.

49 Voir, p. ex., City of Selkirk Capital Asset Management By-law, No 5300, disponible à l'adresse www.myselkirk.ca/wp-content/uploads/2017/12/5300-Capital-Asset-Management-By-law-passed-signed.pdf. Voir aussi Asset Management Bylaw No. 2981, 2019, disponible à l'adresse www.courtenay.ca/assets/City_Hall/Bylaws/General_Regulatory/Bylaw-2981-Asset-Management-November-2019.pdf.

50 Une analyse approfondie de l'application des règlements administratifs dépasse la portée de ce guide juridique. Il faut consulter un conseiller juridique compétent pour obtenir des renseignements et des conseils plus détaillés.

En revanche, une administration locale peut adopter un règlement administratif sur la gestion des actifs pour s'assurer que certains aspects de son cadre de gestion des actifs peuvent être appliqués par les tribunaux. Bien qu'il n'y ait eu aucune affaire où l'on a tenté de faire appliquer les règlements sur la gestion des actifs adoptés par les administrations locales canadiennes, le spectre de poursuites judiciaires crée un niveau de responsabilité publique qui peut empêcher les futurs conseils de revenir sur leurs progrès en matière de gestion des actifs.

En fin de compte, cependant, les éléments d'un cadre de gouvernance de la gestion des actifs qu'une administration locale choisira d'utiliser dépendront à la fois de ce qui est légalement exigé par sa loi habilitante et de ses objectifs.

5.2 Plans d'aménagement du territoire et autres instruments de planification

Les offices d'aménagement, y compris les municipalités et les autres administrations locales, utilisent les plans d'aménagement du territoire et d'autres instruments de planification (p. ex., les énoncés de politique ou les directives provinciales) pour formuler une vision de la planification et du développement des collectivités dont ils sont responsables. Les plans d'aménagement du territoire sont des documents stratégiques de haut niveau qui remplissent plusieurs fonctions :

- guider les représentants élus dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire et législatif;
- donner des instructions aux administrations sur la façon de mettre en œuvre les pouvoirs de planification et de développement de leurs administrations locales;
- informer les résidents et les entreprises de l'orientation de leur collectivité, ainsi que des types de projets de développement et d'autres initiatives susceptibles d'être approuvés par la municipalité;
- présenter une vision de ce à quoi la collectivité pourrait ressembler – retenir et attirer des résidents et des entreprises et attirer des investissements.

Les plans d'aménagement du territoire s'inscrivent habituellement dans une hiérarchie imbriquée de plans et de documents de planification élaborés par les administrations provinciales et territoriales, les administrations régionales, les administrations municipales et d'autres autorités de planification. Par conséquent, un plan d'aménagement du territoire municipal sera généralement tenu par la loi de s'aligner sur tous les plans et documents de planification de la hiérarchie, habituellement à l'échelle régionale ou provinciale, et tous les plans d'aménagement du territoire de la hiérarchie devront s'harmoniser

avec ce dernier⁵¹. En général, les règlements de zonage (règlements sur l'utilisation des terres en Alberta) doivent également être conformes aux plans d'aménagement du territoire pertinents.

PERTINENCE POUR LA GAN DANS LE CONTEXTE DES ADMINISTRATIONS LOCALES

Les plans d'aménagement du territoire sont un instrument clé pour intégrer la GAN dans toutes les dimensions des stratégies et des décisions d'une administration locale en matière d'aménagement du territoire, car la législation sur l'aménagement du territoire exige généralement que toutes les décisions d'une administration locale soient prises conformément à un plan. Les plans d'aménagement du territoire sont également un outil important pour influencer l'orientation que prend le développement des terres privées.

Les municipalités des provinces de l'échantillon disposent de plusieurs moyens par lesquels elles peuvent intégrer les considérations relatives à la GAN dans leurs plans d'aménagement du territoire, dont certains sont présentés au tableau 2. Soit dit en passant, il existe d'autres types de plans d'aménagement du territoire dont d'autres formes d'administrations locales dans les provinces de l'échantillon sont responsables (p. ex., stratégies de croissance régionale par district régional en Colombie-Britannique). Ces éléments peuvent comprendre des considérations semblables et constituent un moyen clé pour les administrations locales de coordonner leurs efforts en ce qui concerne les actifs naturels ou les infrastructures de services qui chevauchent des frontières. Cependant, tous les plans des administrations locales devront être conformes aux exigences provinciales pertinentes (p. ex., la déclaration de principes provinciale en Ontario, les déclarations d'intérêt provincial au Nouveau-Brunswick).

TABLEAU 2 : CONTENU DU PLAN D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PERTINENT POUR LA GAN

	COLOMBIE-BRITANNIQUE <i>Local Government Act</i>	ALBERTA <i>Municipal Government Act</i>	ONTARIO <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	NOUVEAU-BRUNSWICK <i>Loi sur l'urbanisme</i>
Plan d'aménagement municipal du territoire	Plan communautaire officiel	Plan d'aménagement municipal	Plan municipal officiel	Plan municipal

51 Les plans d'aménagement du territoire doivent également être conformes à d'autres lois applicables. Pour une analyse de la relation entre les plans communautaires officiels et le régime de protection des zones riveraines en Colombie-Britannique, voir *Cowichan Valley (Regional District) v Wilson*, 2023 BCCA 25.

<p>Exemple de contenu du plan lié à la GAN</p>	<p>Un plan communautaire officiel (un plan au niveau municipal) doit comprendre des énoncés et des désignations cartographiques se rapportant aux éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'emplacement approximatif, la quantité et le type des utilisations commerciales, industrielles, institutionnelles, agricoles, récréatives et publiques actuelles et proposées; • des restrictions à l'utilisation de terres qui sont soumises à des conditions dangereuses ou qui sont écosensibles pour le développement; • l'emplacement approximatif et l'échelonnement de tout réseau routier, d'égout et d'aqueduc important. <p>Un plan communautaire officiel peut également désigner des zones de permis de développement, y compris celles qui se rapportent aux fins suivantes de la GAN :</p> <ul style="list-style-type: none"> • protection de l'environnement naturel, de ses écosystèmes et de sa diversité biologique; • établissement d'objectifs de forme et de caractère pour différents types de développement; • établissement d'objectifs visant à promouvoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre. 	<p>Les plans d'aménagement municipaux doivent tenir compte des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la prestation de services et d'installations municipales de façon générale ou particulière; • l'aménagement futur du territoire dans la municipalité. <p>Les plans d'aménagement municipaux peuvent porter sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des propositions pour le financement et la programmation des infrastructures municipales. 	<p>Les plans municipaux officiels contiennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des buts, des objectifs et des politiques établis principalement en vue de gérer et d'orienter l'aménagement physique et les répercussions sur le milieu social, économique, bâti et naturel de la totalité ou d'une partie de la municipalité ou d'une zone non érigée en municipalité. 	<p>Un plan municipal doit comprendre des énoncés de politique portant sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'aménagement et l'utilisation des terres dans la municipalité; • la conservation et l'amélioration de l'environnement physique; • l'atténuation du changement climatique et les mesures d'adaptation connexes; • la lutte contre toutes formes de pollution dans l'environnement physique et leur suppression; • l'amélioration des réseaux de communication, de services publics et de transport; • la mise en réserve et l'emploi projeté des terrains à des fins municipales; • la création d'installations municipales et la prestation de services municipaux.
---	---	--	--	--

Tableau 2 : Contenu du plan d'aménagement du territoire pertinent pour la GAN

5.3 Zonage

L'aménagement du territoire par zonage est un outil qui permet à une municipalité de diviser les terres à l'intérieur de ses frontières en différentes zones ou districts. Les règlements de zonage servent à accomplir plusieurs choses :

- la réglementation des utilisations à l'intérieur des zones;
- la réglementation de la densité à l'intérieur des zones;
- la réglementation de l'emplacement, de la taille et des dimensions des bâtiments à l'intérieur des zones;
- la réglementation des normes pour les ouvrages et les services à l'intérieur des zones.

En général, les règlements de zonage doivent être harmonisés avec les plans d'aménagement du territoire élaborés par les municipalités, ainsi qu'avec tout autre instrument de planification applicable (p. ex., ceux qui sont élaborés par les administrations régionales ou une administration provinciale).

PERTINENCE POUR LA GAN DANS LE CONTEXTE DES ADMINISTRATIONS LOCALES

Le zonage est un outil puissant pour empêcher la mise en valeur des actifs naturels dont dépend une administration locale. Il peut également être utilisé pour faciliter la restauration des actifs naturels à long terme. Bien que les utilisations existantes soient généralement protégées par les principes des utilisations licites non malveillantes (c.-à-d. une utilisation légale au moment où les modifications aux règlements de zonage continueront d'être autorisées, sous réserve de certaines conditions législatives), le changement de zonage d'une propriété est un moyen clair de communiquer une intention à long terme pour un bien.

5.4 Propriété foncière et autres intérêts fonciers

À quelques exceptions près (p. ex., dans les zones de fiducie locales en Colombie-Britannique), les administrations locales peuvent posséder et détenir d'autres intérêts fonciers. La capacité de posséder des terres est particulièrement utile lorsque le contrôle d'un actif naturel à l'intérieur d'une propriété (p. ex., un petit milieu humide) serait avantageux. Dans d'autres cas, lorsque la propriété d'un terrain où se trouve un actif naturel est peu pratique ou impossible (p. ex., en raison du coût de propriété ou du fait que l'actif naturel s'étend sur plusieurs propriétés), les administrations locales peuvent utiliser leur capacité à détenir d'autres intérêts fonciers, afin de protéger et de gérer les actifs naturels dont ils dépendent.

Parmi les formes les plus courantes d'autres intérêts fonciers qu'une administration locale peut détenir, mentionnons les **conventions ou servitudes de conservation**⁵² et les **emprises légales ou les servitudes de services publics**.

52 Les termes « servitudes » et « conventions » sont utilisés par différentes provinces pour désigner le même type d'instrument juridique lié à la conservation.

Bien qu'il existe de légères nuances entre les provinces, les premières sont généralement structurées comme une entente entre un propriétaire foncier et une autorité publique ou une fiducie foncière qui impose certaines restrictions à l'utilisation des terres. Les deuxièmes, toutefois, sont un mécanisme qui permet à une autorité publique ou à un service public d'avoir accès à des terres sur lesquelles certaines infrastructures existent et qui doivent être entretenues. D'autres formes d'intérêts fonciers (p. ex., baux et permis) peuvent également être utilisées par les administrations locales et, en général, la plupart des formes d'intérêts fonciers mentionnées dans ce paragraphe peuvent être expropriées par les administrations locales, sous réserve des exigences strictes énoncées dans la législation.

Il convient également de souligner que la propriété des terres et des infrastructures de service qui se trouvent sur ou sous ces terres peut s'accompagner de certaines responsabilités légales. Par exemple, les administrations locales peuvent avoir l'obligation légale d'entretenir, de remplacer et de réparer leur infrastructure de service, quel que soit le statut de propriété du terrain où elle est située⁵³. Cette obligation légale peut s'étendre aux actifs naturels qui font partie d'un service (p. ex., les terres humides qui font partie d'un système de gestion des eaux pluviales); toutefois, compte tenu de la nature des actifs naturels, il convient de noter que les coûts d'entretien peuvent en fait être inférieurs à ceux des solutions techniques de rechange, étant donné que les actifs naturels peuvent, à bien des égards, s'entretenir eux-mêmes.

5.5 Outils financiers

Les administrations locales peuvent également utiliser leurs pouvoirs financiers pour générer des fonds pour la protection et la restauration des actifs naturels. Par exemple, en Colombie-Britannique, la Ville de Gibsons a utilisé sa capacité d'imposer des frais d'aménagement pour générer des revenus pour la restauration et l'amélioration des aires naturelles. Toutefois, le même pouvoir ne peut pas être utilisé de la même façon dans les autres provinces de l'échantillon, qui définissent de façon plus étroite l'application des frais d'aménagement. À titre d'autre exemple, le district de West Vancouver a établi un fonds de réserve environnementale et une redevance environnementale annuelle correspondante par le biais de règlements administratifs. L'utilisation prescrite du fonds vise « la durabilité et la protection des immobilisations naturelles du district »⁵⁴. Les administrations locales de l'Alberta et de la Colombie-Britannique peuvent aussi imposer des taxes pour générer des revenus afin de payer des services précis. En Alberta, on parle de taxes spéciales⁵⁵, alors qu'en Colombie-Britannique, on parle de taxes sur les parcelles.

53 Voir, p. ex., *Raubvogel v Vaughan (City)* (2016), 2016 ONSC 7478 et *Ward v Cariboo Regional District*, 2021 BCSC 1495.

54 Voir le règlement 5188 du District of West Vancouver Environmental Reserve Fund à dev2023.westvancouver.ca/media/1143

55 *Municipal Government Act*, article 382.

Toutefois, comme c'est le cas pour les administrations locales en général, les sources de revenus peuvent être limitées et les moyens créatifs de lever des fonds (p. ex., les obligations vertes) ou d'utiliser les pouvoirs de réglementation peuvent aider à éviter le besoin de fonds supplémentaires (p. ex., des règlements d'aménagement et de zonage qui protègent les actifs naturels plutôt que d'obliger à les acheter) sont souvent de meilleures solutions.

5.6 Règlements administratifs divers et autres outils

Les administrations locales disposent de plusieurs pouvoirs supplémentaires, y compris le pouvoir de prendre des règlements administratifs, qui peuvent être mis à profit pour protéger et réglementer les actifs naturels. Bien qu'une analyse approfondie de chaque pouvoir supplémentaire dépasse la portée de ce guide juridique⁵⁶, certains des pouvoirs pertinents comprennent :

- la création de comités et de commissions, qui peuvent être établis pour appuyer le cadre de GAN d'une administration locale ou fournir des conseils à cet égard;
- des plans propres à l'actif ou au système (p. ex., plans/stratégies directeurs de drainage, plans/stratégies de forêt urbaine);
- des règlements administratifs sur les nuisances, qui peuvent traiter des nuisances privées et publiques (voir l'explication de la distinction entre ces règlements administratifs à la section 6);
- des règlements administratifs sur la protection et la conservation des arbres, qui peuvent réglementer l'enlèvement des arbres;
- des règlements administratifs sur le dépôt et l'enlèvement des sols, qui peuvent réglementer les modèles de drainage;
- des règlements administratifs sur les pesticides, qui peuvent aider à prévenir la contamination des sources d'eau;
- des règlements administratifs sur la protection des cours d'eau, qui peuvent aider à protéger les zones riveraines;
- des règlements administratifs sur les égouts pluviaux, qui peuvent réglementer et protéger un réseau d'égout pluvial des administrations locales qui peut comprendre des actifs naturels.

56 Une autre ressource précieuse que les administrations locales peuvent consulter, en particulier celles de la Colombie-Britannique, est l'édition 2021 de la trousse d'outils des règlements écologiques, accessible à l'adresse stewardshipcentrebc.ca/PDF_docs/GreenBylaws/GreenBylawsToolkit_3rdEdition_2021.pdf.

Principaux points à retenir de la section 5 :

- 1/ Un cadre de GAN peut être élaboré au moyen d'un règlement administratif ou d'instruments de politique comme des plans et des stratégies. L'avantage du premier est qu'il crée un degré de responsabilité publique qui pourrait encourager le succès à long terme et l'engagement à l'égard de la GAN. En revanche, les instruments de politique adoptés par résolution sont avantageux en raison de leur flexibilité.
- 2/ L'aménagement du territoire et le zonage sont des outils essentiels pour la mise en œuvre de politiques d'utilisation et d'aménagement du territoire qui tiennent compte de la GAN. Ce sont également des outils puissants pour influencer la protection des actifs naturels sur les terres privées.
- 3/ Les administrations locales peuvent également acquérir des intérêts fonciers, afin d'avoir un contrôle direct sur les actifs naturels, ou au moins l'accès aux terres où se trouvent des actifs naturels.
- 4/ Les outils juridiques et politiques dont dispose une administration locale pour élaborer et mettre en œuvre un cadre de GAN sont nombreux. L'outil approprié pour une situation particulière dépend du type d'actif naturel, de son objet, de son état et d'autres lois applicables à cet actif naturel. À ce titre, une administration locale qui procède à un inventaire des actifs naturels bénéficierait d'une analyse juridique de la législation, des règlements et des autres textes applicables à chaque actif naturel de l'inventaire, afin de déterminer les secteurs où il serait possible de procéder à une réforme juridique pour mettre en œuvre de façon plus significative le cadre de GAN.

6 Types de poursuites contre les administrations locales

Avis de non-responsabilité

Ce guide juridique est présenté étant entendu que ses auteurs et la MNAI, ainsi que les personnes consultées dans le cadre de son élaboration, ne fournissent pas de conseils juridiques ou professionnels à ses lecteurs. Son contenu vise à fournir aux représentants élus et aux cadres supérieurs des administrations locales des renseignements juridiques généraux sur la gestion et la protection des actifs naturels dans le contexte des administrations locales au Canada qui s'appliquent au moment de la publication. Il faut demander l'avis et les conseils d'un conseiller juridique qualifié avant d'appliquer les renseignements contenus dans le présent guide juridique à toute situation concernant un lecteur ou une administration locale.

Cette section présente un résumé de haut niveau des types d'actions en justice auxquelles les administrations locales sont fréquemment confrontées. Bien que la pertinence de chacun de ces types d'actions en justice soit présentée dans cette section, c'est dans la section 7 que l'on identifie différents scénarios applicables à la GAN dans le contexte des administrations locales et les risques juridiques associés à chacun, la pertinence de ces actions en justice pour la GAN étant examinée plus en détail.

Comprendre la jurisprudence contraignante et persuasive

Étant donné que ce guide juridique a une portée nationale, et qu'il met particulièrement l'accent sur les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, une brève explication de la pertinence de la législation et de la jurisprudence d'une province par rapport aux affaires examinées dans une autre province pourrait être utile au lecteur.

À l'exception du Québec, qui fonctionne selon une tradition de droit civil, le système juridique du Canada repose principalement sur une tradition de common law⁵⁷. Cela signifie généralement que les causes seront tranchées par les tribunaux en fonction des précédents (c.-à-d. les décisions antérieures). L'effet juridique d'un précédent sur un litige particulier entendu par un tribunal dépend toutefois de la nature de ce précédent, c'est-à-dire que certains précédents sont contraignants, alors que d'autres ne sont que persuasifs.

57 Le mot « principalement » est utilisé ici pour reconnaître que la nature bijuridique du système juridique du Canada est un héritage de la suppression des ordres juridiques autochtones. En réalité, le Canada est un État juridiquement pluriel, où s'appliquent non seulement la common law et le droit civil, mais aussi plusieurs ordres juridiques autochtones.

Les décisions antérieures qui seront considérées comme **contraignantes** pour un tribunal seront celles rendues par la Cour suprême du Canada, par des tribunaux plus haut dans la hiérarchie des tribunaux (à savoir généralement les cours supérieures au bas de l'échelle, puis les cours d'appel, puis la Cour suprême du Canada au sommet) et par des tribunaux du même niveau hiérarchique.

En revanche, les **précédents persuasifs** comprennent les décisions qu'un tribunal n'est pas tenu de suivre, mais qui peuvent néanmoins influencer son processus décisionnel. Cela comprend les décisions rendues par des cours supérieures et des cours d'appel d'autres provinces (y compris le Québec) et territoires, ainsi que, dans certains cas, des décisions de tribunaux d'autres pays. Fait important, il n'est pas rare que les décisions des autres provinces et territoires, en particulier celles des cours d'appel, soient utilisées par les tribunaux, surtout lorsqu'une question juridique n'a pas encore été examinée par un tribunal au sein du même système judiciaire.

6.1 Contestation d'une administration locale pour avoir agi en dehors du pouvoir légal ou de façon contraire à celui-ci

Les administrations locales doivent agir conformément à leurs lois habilitantes. Dans le cas contraire, les mesures qu'elles prennent (p. ex., l'adoption d'un règlement administratif ou d'une résolution) peuvent être contestées devant la loi. Les mécanismes juridiques disponibles pour contester les règlements administratifs et les résolutions des administrations locales diffèrent d'une province à l'autre. Dans certaines provinces, un nombre important de différends liés à l'aménagement du territoire, au développement et à la planification sont traités en première instance par des tribunaux établis à cette fin précise (p. ex., le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire et le Tribunal des droits fonciers de l'Alberta). Les décisions de ces tribunaux peuvent ensuite faire l'objet d'un contrôle judiciaire par les tribunaux.

Dans d'autres provinces, les lois habilitantes des administrations locales prévoient des mécanismes précis et limités dans le temps pour recourir aux tribunaux pour contester la légalité d'une décision de ces administrations. Elles comportent habituellement des exigences très précises pour ce qui est de fournir à une administration locale un avis de l'intention de contester une décision dans un court délai après que la décision a été prise, et elles sont habituellement traitées de façon relativement efficace. Fait important, certaines provinces empêchent la contestation du « caractère raisonnable » d'une décision en vertu de ce mécanisme⁵⁸.

58 Voir, p. ex., la *Municipal Government Act* de l'Alberta à l'article et la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario à l'article 272.

Du point de vue du droit, l'absence de caractère raisonnable implique la question de savoir s'il y a des motifs — bien qu'il ne soit pas nécessaire qu'il s'agisse de motifs exhaustifs et importants — à l'appui d'une décision qui a été prise⁵⁹.

Enfin, d'autres provinces (p. ex., la Colombie-Britannique) conservent le droit de contrôle judiciaire des décisions des administrations locales, sans devoir d'abord faire appel à un tribunal. Le contrôle judiciaire est l'outil par lequel les tribunaux exercent leurs pouvoirs de surveillance sur les décideurs et permet que les actions des décideurs publics soient contestées sur le fond, les obligations procédurales, ou les deux.

Pertinence pour la GAN : Contestation du pouvoir d'une administration locale

Le processus décisionnel des administrations locales peut être contesté et annulé lorsque ces dernières ne se conforment pas aux exigences législatives ou aux droits à l'équité procédurale des personnes touchées par une décision. Les types suivants de décisions relatives à la GAN pourraient être contestés si elles sont prises en contravention de ces exigences :

- adoption d'un plan d'aménagement du territoire;
- approbation d'un rezonage en contravention d'un plan d'aménagement du territoire qui exige l'harmonisation avec certaines politiques relatives à la protection des actifs naturels;
- rejet d'un permis de mise en valeur au motif que le développement compromettrait les actifs naturels sur lesquels compte l'administration locale.

Lorsqu'un effort visant à intégrer la GAN dans les pratiques d'une administration locale se rapporte plus clairement à ses fonctions législatives, le risque qu'une décision soit contestée est probablement moins élevé (p. ex., la plupart des lois habilitantes renvoient au rôle des administrations locales dans la prestation ou l'administration des services d'égout pluvial ou de drainage, de sorte que l'intégration de la GAN comme politique ou cadre dans ces types de services est plus facilement justifiable). En revanche, les efforts visant à intégrer la GAN susceptibles de repousser les limites de ce qui a déjà été fait pourraient faire face à un risque plus élevé de contestation judiciaire.

Il est toutefois important de noter que le risque d'une contestation judiciaire et le risque d'une contestation judiciaire réussie ne sont pas les mêmes. Comme d'habitude, les administrations locales devraient collaborer avec leur conseiller juridique pour minimiser ce dernier aspect.

59 *Grosh c. Commission de révision de l'équité fiscale de Revenu Canada*, 2007 FC 654, au paragraphe 8.

6.2 Négligence

La négligence constitue la source potentielle la plus notable de responsabilité civile à l'égard des administrations locales qui assurent la GAN. Une réclamation pour négligence peut être accueillie, et par conséquent une indemnisation peut être due, lorsque les facteurs suivants sont prouvés par le demandeur (c.-à-d. la partie lésée) :

- 1/ Devoir de diligence.** La loi reconnaît que le défendeur devait au demandeur une obligation de diligence.
- 2/ Norme de diligence.** Les actes ou omissions du défendeur (c.-à-d. l'absence d'action) équivalaient à un manquement à la norme de diligence applicable.
- 3/ Préjudice.** Le demandeur a subi un préjudice.
- 4/ Causalité.** Le préjudice a été causé, en fait et en droit, par le manquement du défendeur⁶⁰.

Le premier, le deuxième et le quatrième de ces aspects seront maintenant abordés à tour de rôle. Le troisième — le préjudice — ne sera pas examiné plus en détail, si ce n'est pour dire que la question de savoir si un demandeur a subi un préjudice est une analyse des faits qui est habituellement simple et peut comprendre à la fois le préjudice réel (p. ex., un demandeur a subi des conséquences financières en raison de la négligence d'un défendeur) et la perte d'une occasion.

DEVOIR DE DILIGENCE

Le devoir de diligence est une obligation légale d'une personne envers une autre. S'il existe une obligation de diligence, la personne qui a cette obligation doit se conduire de manière à ce que les effets potentiels de ses actes ou omissions sur l'autre personne soient envisagés conformément à une certaine « norme de diligence ».

Le critère juridique pour déterminer si un devoir de diligence existe en vertu des règles de droit relatives à la négligence est appelé le critère « Anns/Coopers » dans la jurisprudence canadienne. Il s'agit d'une analyse en deux étapes :

- 1/ Y a-t-il des relations suffisamment étroites entre les parties pour que le défendeur ait pu raisonnablement prévoir que son manque de diligence puisse causer des dommages au demandeur?**
- 2/ Dans l'affirmative, y a-t-il des motifs de restreindre ou de rejeter la portée de l'obligation, la catégorie de personnes qui en bénéficient ou les dommages auxquels un manquement à l'obligation peut donner lieu⁶¹?**

60 Voir, p. ex., *1688782 Ontario Inc c. Aliments Maple Leaf Inc.*, 2020 CSC 35, au paragraphe 18.

61 *Kamloops c. Nielsen*, 1984 CanLII 21 (CSC), p. 10-11.

La première étape de cette analyse tient compte de la « proximité » des parties. En général, les tribunaux examineront d'abord si la jurisprudence antérieure reconnaît déjà un devoir de diligence reflété dans le différend dont ils sont saisis. Si c'est le cas, il y aura présomption de devoir de diligence⁶². Autrement, les tribunaux détermineront ensuite si « les actes de l'auteur allégué de la faute ont un effet étroit direct sur la victime, de sorte que cet auteur ait dû avoir vu dans la victime une personne susceptible d'être lésée »⁶³.

Une décision récente de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique⁶⁴ fournit un résumé utile des facteurs dont un tribunal tiendra compte pour déterminer si une autorité administrative agissant en sa **capacité réglementaire** (c. à d. plutôt que d'agir à **titre privé**, par exemple en concluant un contrat ou en tant que propriétaire d'un terrain) a une relation suffisamment proche avec des personnes précises, de sorte qu'une présomption d'obligation de diligence serait établie. Bien que ce résumé soit reproduit à **l'annexe A**, les facteurs⁶⁵ qui inciteraient un tribunal à conclure à une obligation de diligence en droit privé comprennent les suivants :

- la loi impose l'obligation d'agir à l'égard des personnes de façons précises (c.-à-d. par opposition aux fonctions de l'autorité administrative qui sont présentées comme étant envers le public de façon plus générale);
- lorsqu'une analyse de la loi n'est pas déterminante, une analyse des interactions entre la partie lésée et l'autorité administrative peut être caractérisée comme étant directement transactionnelle, plutôt que comme étant entre une autorité administrative et la partie du public qui est assujettie à la réglementation.

Les facteurs qui inciteraient un tribunal à **ne pas** conclure à une obligation de diligence en droit privé comprennent les suivants :

- la loi exclut explicitement les obligations de diligence en droit privé;
- la conclusion d'une obligation privée de diligence irait à l'encontre de l'obligation de l'administration envers le public.

S'il est établi qu'une obligation de diligence existe à la première étape, les tribunaux demanderont alors s'il y a des raisons d'intérêt public pour lesquelles le présumé défendeur devrait être à l'abri de toute responsabilité pour négligence. La raison de politique publique la plus pertinente pour les administrations locales est l'immunité contre les réclamations pour négligence pour les « décisions de politiques fondamentales ».

62 Par présomption, on entend une obligation de diligence qui est présumée exister, à moins qu'un autre facteur pertinent n'en décide autrement.

63 *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41, au paragraphe 29.

64 *Waterway Houseboats Ltd v Colombie-Britannique*, 2020 BCCA 378.

65 Fait important, aucun facteur unique n'est déterminant.

La Cour suprême du Canada a récemment réexaminé et clarifié le droit relatif à l'immunité pour les décisions de politiques fondamentales dans l'affaire *Nelson (Ville) c. Marchi* (« Marchi »)⁶⁶. En bref, les administrations locales (et les pouvoirs publics en général) seront à l'abri des poursuites pour négligence lorsque le préjudice subi par une personne est causé par une décision qui se rapporte « à une ligne de conduite et repose[nt] sur des considérations d'intérêt public, tels des facteurs économiques, sociaux et politiques »⁶⁷. Fait important, dans l'arrêt *Marchi*, la Cour a précisé que cette immunité ne s'applique qu'à « un sous-ensemble restreint de décisions discrétionnaires » et non à toutes les décisions discrétionnaires de l'administration. La Cour a également énoncé quatre facteurs pour déterminer si une décision est une « décision de politique fondamentale » :

[62] Premièrement : le niveau hiérarchique et les responsabilités de la personne qui décide. Dans ce facteur, ce qui importe c'est la mesure selon laquelle cette personne a des liens étroits avec un représentant ou une représentante du gouvernement qui est démocratiquement redevable devant la population et responsable à l'égard des décisions de politique générale. Plus la personne qui décide se situe à un niveau élevé dans la hiérarchie du pouvoir exécutif, ou plus cette personne occupe un niveau hiérarchique élevé au sein de la direction, ou plus elle est près d'un représentant élu ou d'une représentante élue, plus grande sera la possibilité que le contrôle judiciaire de sa décision pour cause de négligence soulève des préoccupations relatives à la séparation des pouvoirs ou ait un effet paralysant sur la bonne gouvernance. Similairement, plus les responsabilités professionnelles de la personne qui décide incluent l'évaluation et la mise en balance de considérations d'intérêt public, plus il est probable que ce facteur militera en faveur de la reconnaissance de l'immunité accordée à l'égard des décisions de politique générale fondamentale. À l'inverse, des décisions prises par des membres du personnel qui ont des fonctions très éloignées de celles de représentantes gouvernementales ou de représentants gouvernementaux démocratiquement redevables devant la population, ou qui sont chargés d'activités de mise en œuvre, ne sont probablement pas des décisions de politique générale fondamentale, et sont davantage susceptibles d'engager la responsabilité de leur auteur suivant les principes habituels de droit privé en matière de négligence (Just, p. 1242 et 1245; Imperial Tobacco, par. 87).

[63] Deuxièmement : le processus suivi pour arriver à la décision. Plus le processus décisionnel du gouvernement avait un caractère délibératif, a nécessité des débats (parfois publics), a impliqué la contribution de différents niveaux hiérarchiques, était censé

66 *Nelson (Ville) c. Marchi*, 2021 CSC 41.

67 *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, au paragraphe 90.

être vaste et avoir une nature prospective, plus le principe de la séparation des pouvoirs entrera en jeu et tendra à indiquer qu'il s'agit d'une décision de politique générale fondamentale. En revanche, plus une décision peut être caractérisée comme étant la réaction d'un membre du personnel ou d'un groupe au sein du personnel à un événement particulier qui reflète le pouvoir discrétionnaire dont il dispose à cet égard et n'a pas été précédée d'une longue période de délibération, plus il est probable qu'elle donnera ouverture à révision pour négligence.

[64] Troisièmement : la nature et de la portée des considérations budgétaires. Une décision budgétaire peut être une décision de politique générale fondamentale, selon le type de mesure budgétaire dont il s'agit. Les décisions gouvernementales « concernant l'allocation de ressources budgétaires à des ministères ou organismes gouvernementaux seront rangées dans la catégorie des décisions de politique », parce qu'elles sont plus susceptibles de relever des compétences fondamentales des branches législative et exécutive (voir, p. ex., *Criminal Lawyers' Association*, par. 28). Par contre, les décisions budgétaires quotidiennes prises individuellement par des membres du personnel ne soulèveront probablement pas de préoccupation liée à la séparation des pouvoirs.

[65] Quatrièmement : la mesure selon laquelle la décision était fondée sur des critères objectifs. Plus la décision gouvernementale implique la mise en balance d'intérêts concurrents et requiert des jugements de valeur, plus il est vraisemblable que le facteur de la séparation des pouvoirs entrera en jeu, car dans un tel cas le tribunal substituerait ses propres jugements de valeur (*Makuch*, p. 234 236 et 238). Inversement, plus une décision est prise en fonction « de normes techniques ou de la norme générale de ce qui est raisonnable », plus il est probable qu'elle donne ouverture à une révision pour négligence. Il est également possible que ces décisions correspondent à des décisions analogues dans la sphère privée, décisions que les tribunaux ont déjà l'habitude d'examiner, parce qu'elles sont fondées sur des critères objectifs.

[66] Par conséquent, dans la mise en balance de ces facteurs, l'accent doit toujours être mis principalement sur l'objet qui sous-tend l'immunité et sur la nature de la décision. Aucun des facteurs n'est nécessairement déterminant en soi, et davantage de facteurs et de caractéristiques des décisions de politique générale fondamentale peuvent être élaborés; les tribunaux doivent évaluer toutes les circonstances⁶⁸.

68 *Supra* note 64, aux paragraphes 62 à 66.

Lorsqu'une décision réglementaire d'une administration locale ne s'inscrit pas dans la fourchette étroite des décisions de politiques fondamentales, elle sera considérée comme une « **décision opérationnelle** » et, par conséquent, pourrait entraîner une responsabilité en cas de négligence si la norme de diligence n'est pas respectée et qu'une personne subit un préjudice à la suite de la décision. Une façon utile de comprendre la distinction entre les décisions de politiques fondamentales et les décisions opérationnelles est que ces dernières sont souvent prises dans le processus de mise en œuvre des premières.

De plus, il convient d'ajouter que les décisions de politiques fondamentales — qui peuvent comprendre l'exercice du pouvoir législatif — peuvent tout de même entraîner une responsabilité en cas de négligence si elles sont « irrationnelles » ou « prises de mauvaise foi »⁶⁹. Une décision irrationnelle est une décision qui ne s'appuie sur aucun motif plausible, tandis qu'une décision prise de mauvaise foi peut impliquer « l'exercice illégal du pouvoir délégué »⁷⁰ ou « la malhonnêteté, la fraude, la partialité, le conflit d'intérêts, la discrimination, l'abus de pouvoir, la corruption, l'oppression, l'injustice, la conduite déraisonnable et la conduite fondée sur un motif inapproprié ou entreprise à des fins inappropriées, indirectes ou cachées »⁷¹.

NORME DE DILIGENCE

S'il est établi qu'une obligation de diligence existe, les tribunaux se tourneront vers une analyse de la norme de diligence.

La **norme de diligence** est la norme de conduite jugée raisonnable dans un ensemble particulier de circonstances et le seuil que doit respecter une personne ayant une obligation de diligence à l'égard d'une autre pour éviter que sa responsabilité ne soit engagée. Bien qu'un tribunal examine toutes les circonstances pertinentes pour définir la norme de diligence s'appliquant à une situation particulière, il convient de souligner ici que les tribunaux examinent généralement les facteurs liés aux politiques pour déterminer la norme de diligence applicable dans les affaires mettant en cause des autorités administratives. Cela comprend des questions comme les contraintes budgétaires, financières, de personnel, d'équipement, matérielles et politiques⁷².

CAUSALITÉ

Pour qu'un tribunal puisse déterminer qu'une personne est responsable de négligence, le préjudice subi doit avoir été causé par la conduite de la personne qui a une obligation de diligence. Ce lien entre les actions de l'un et le préjudice subi par l'autre est appelé « causalité », et la causalité doit être prouvée sur des bases factuelles et juridiques.

69 *Supra* note 65.

70 *MacMillan Bloedel Ltd v Galiano Island Trust Committee* (1995), 1995 CanLII 4585 (BC CA), au paragraphe 154.

71 *Ibid*, au paragraphe 153.

72 *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 SCR 1228, aux paragraphes 1242-1243 et 1245.

Bien que la signification soit simple dans le premier cas, une certaine explication est peut-être nécessaire dans le deuxième cas. La **causalité juridique** est prouvée lorsque le préjudice subi par une personne était une conséquence raisonnablement prévisible des actes de la personne ayant l'obligation de diligence. Autrement dit, une personne n'est pas responsable de toutes les conséquences de son manque de diligence, mais seulement de celles que la loi considère comme n'étant pas trop éloignées.

Soit dit en passant, il vaut la peine d'ajouter un commentaire sur la façon dont les administrations locales peuvent être tenues responsables, même si la plupart de leurs actes et omissions sont pris en charge par des employés, des entrepreneurs et des agents (c. à d. qu'un conseil n'agit généralement que par l'adoption de règlements administratifs, de résolutions et de décrets). En général, les administrations locales seront tenues responsables du fait d'autrui – c'est à dire des actes de ceux dont elles sont légalement responsables – de la conduite illégale ou délictueuse de leurs employés et mandataires, mais pas de celle de leurs entrepreneurs indépendants ou de leurs conseillers. Bien qu'il y ait des exceptions à cet énoncé, une analyse plus approfondie dépasse la portée de ce guide juridique.

Pertinence pour la GAN : Négligence

La détermination de la négligence est fortement fondée sur les faits. Par conséquent, il peut être difficile de résumer la pertinence de la négligence pour la GAN dans le contexte des administrations locales. Néanmoins, voici quelques points généraux à retenir :

- L'adoption d'un règlement administratif, d'une politique, d'un plan ou d'une stratégie sur la GAN sera probablement considérée par les tribunaux comme une « décision de politique fondamentale » et, par conséquent, ne donnera probablement pas lieu à une conclusion d'obligation de diligence.
- Leur mise en œuvre, par contre, serait probablement considérée comme une « décision opérationnelle » qui pourrait donner lieu à une conclusion d'obligation de diligence.
- **Le défaut d'agir peut entraîner une responsabilité en cas de négligence à peu près de la même façon que le fait d'agir.**

Ces points à retenir et les principes décrits ci-dessus sont appliqués de façon plus approfondie à la section 7 à des scénarios précis dans lesquels une administration locale pourrait se retrouver en ce qui concerne la GAN. Nous encourageons les lecteurs à prendre connaissance de cette section, afin de mieux comprendre comment certaines nuances derrière la négligence pourraient s'appliquer à la GAN, y compris lorsqu'une obligation de signalement ou une obligation de tenir compte de certains renseignements peut s'appliquer. Comme l'application de ces principes est aussi très axée sur les faits, nous encourageons les administrations locales à consulter leur conseiller juridique pour déterminer si cet article s'applique à leur situation.

6.3 Responsabilité de l'occupant

La responsabilité de l'occupant est une cause d'action qui vise à protéger les utilisateurs de terres ou de biens en exigeant une certaine conduite des occupants des terres ou des biens à l'égard de ces utilisateurs. Bien qu'elle soit juridiquement distincte de la négligence, la responsabilité de l'occupant est généralement prouvée sur la base des mêmes principes. Ainsi, une réclamation au titre de la responsabilité de l'occupant peut avoir gain de cause — et par conséquent, une indemnisation peut être due — lorsque les facteurs suivants sont prouvés par le demandeur (c. à d. la partie lésée) :

- 1/ La loi reconnaît que le défendeur avait une obligation de diligence envers le demandeur.
- 2/ Les actes ou omissions du défendeur (c.-à-d. l'absence d'action) ont contrevenu à la norme de diligence.
- 3/ Le demandeur a subi un préjudice.
- 4/ Le préjudice a été causé, en fait et en droit, par le manquement du défendeur⁷³.

Cependant, contrairement à la négligence, l'existence d'une obligation de diligence et la norme de diligence applicables à un occupant seront généralement énoncées dans la loi⁷⁴.

Plus précisément, la législation sur la responsabilité de l'occupant à l'échelle du pays comprend généralement des dispositions réduisant l'obligation ou la norme de diligence applicable à certains types de biens (p. ex., locaux ruraux), à des biens utilisés de certaines façons (p. ex., emprises des services publics) et à des types d'utilisateurs (p. ex., intrus). De plus, la *Municipal Government Act* de l'Alberta protège les municipalités en ce qui a trait à la responsabilité pour l'inspection ou l'entretien de biens pour lesquels elles pourraient autrement avoir une obligation de diligence en vertu de la *Occupiers' Liability Act* de l'Alberta⁷⁵. Plus précisément :

73 Voir, p. ex., 1688782 *Ontario Inc c. Aliments Maple Leaf Inc.*, 2020 CSC 35, au paragraphe 18.

74 Voir, p. ex., *Loi sur la responsabilité des occupants*, L.R.O. 1990, ch. O.2.

75 *Occupiers' Liability Act*, RSA 2000, c. O-4.

530(1) Une municipalité n'est pas responsable d'un préjudice causé par :

(a) un système d'inspection, ou la façon dont les inspections doivent être effectuées, ou la fréquence des inspections, leur rareté ou leur absence,

(b) un système d'entretien, ou la façon dont l'entretien doit être effectué, ou la fréquence de l'entretien, sa rareté ou son absence.

Enfin, bien que la responsabilité de l'occupant soit toujours en vigueur en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario, elle a été abolie au Nouveau-Brunswick. Les principes généraux de négligence (décrits ci-dessus) s'appliquent maintenant à sa place.

Pertinence pour la GAN : Responsabilité de l'occupant

La responsabilité de l'occupant, lorsque le concept est toujours en vigueur, peut s'appliquer aux actifs naturels qui sont détenus ou autrement occupés (p. ex., loués) par une administration locale et qui sont utilisés par des membres du public (p. ex., un parc municipal).

Étant donné que la responsabilité de l'occupant utilise des normes de diligence différentes en différentes circonstances, les administrations locales devraient réfléchir à la façon dont certains actifs naturels considérés comme faisant partie de la prestation de services peuvent influencer sur l'application de ces normes différentes. Par exemple, une norme de diligence réduite s'applique habituellement dans le contexte des « sentiers récréatifs raisonnablement marqués par un avis en ce sens »⁷⁶. Si un sentier récréatif est relié à un milieu humide qui est explicitement utilisé par une administration locale pour la filtration de l'eau (p. ex., l'administration locale a élaboré un plan de gestion de l'eau qui inclut le milieu humide dans les infrastructures et les actifs sur lesquels elle compte pour la prestation de services), certaines mesures doivent être prises pour s'assurer que ce double objectif ne signifie pas que le sentier n'est plus légalement considéré comme un sentier récréatif aux fins de la responsabilité de l'occupant. Les administrations locales qui se retrouvent dans cette position devraient consulter leur conseiller juridique.

Soit dit en passant, il convient de souligner que la responsabilité de l'occupant s'applique également dans le contexte des actifs techniques. Par conséquent, l'utilisation des actifs naturels comme solution de rechange aux actifs techniques pour la prestation de services ne devrait pas être considérée comme ajoutant de nouvelles sources potentielles aux fins de la responsabilité de l'occupant, mais plutôt comme modifiant l'analyse juridique qui doit être entreprise.

76 Voir, p. ex., *Occupiers Liability Act*, RSBC 1996, c. 336, au paragraphe 3(3).

6.4 Nuisance et règle dans *Rylands c. Fletcher*

NUISANCE

Il y a deux principaux types de nuisance : privée et publique.

La **nuisance privée** est une entrave déraisonnable et importante à l'utilisation et à la jouissance raisonnables de leurs terres par les propriétaires. La nuisance publique, par contre, est « toute activité qui porte atteinte de façon déraisonnable à l'intérêt du public relativement à des questions de santé, sécurité, moralité, confort ou commodité »⁷⁷.

Bien qu'une personne puisse déposer une réclamation dans le cadre d'une nuisance privée contre un propriétaire voisin ou une autre partie légale, la nuisance publique est plus restrictive pour ce qui est de savoir qui peut présenter une réclamation. Plus précisément, une personne n'est pas autorisée à présenter sa propre demande à moins d'avoir subi « un préjudice direct et important au-delà de celui qu'elle a subi en commun avec le reste du public »⁷⁸. Autrement, le procureur général a la responsabilité d'intenter des poursuites au nom d'une collectivité touchée par une nuisance publique.

Fait intéressant, la Cour suprême du Canada a déclaré que dans les cas où des écosystèmes sont illégalement détruits ou endommagés par une nuisance publique, on pourrait faire valoir qu'un défendeur devrait verser une indemnité, non seulement pour la valeur commerciale de l'écosystème, **mais aussi pour la perte de la valeur inhérente et d'autres utilisations (y compris les services écosystémiques) de l'écosystème**⁷⁹. Cela laisse entendre que les tribunaux canadiens reconnaissent déjà la valeur de ces actifs naturels pour la prestation de services et pour les collectivités en général.

Enfin, il est important de noter que le pouvoir conféré par la loi constitue un moyen de défense contre la nuisance. Plus précisément, « un organisme public ou un acteur privé n'est pas responsable de la création d'une nuisance qui est une conséquence inévitable de l'exercice d'un pouvoir législatif »⁸⁰.

77 *Ryan c. Victoria*, 1999 CanLII 706 (CSC), au paragraphe 52.

78 *Whaley v Kelsey*, 1928 CanLII 431 (CA Ont.).

79 *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd*, 2004 CSC 38, aux paragraphes 131 à 154.

80 *Supra* note 75.

LA RÈGLE DANS *RYLANDS C. FLETCHER*

La règle dans *Rylands c. Fletcher* est un délit de responsabilité stricte qui a été considéré comme une « forme spécialisée de nuisance »⁸¹. Les tribunaux déclareront une municipalité responsable en vertu de la règle dans *Rylands c. Fletcher* lorsque les facteurs suivants sont présents :

- 1/ Le défendeur a fait un usage « non naturel » ou « spécial » de ses terres.
- 2/ Le défendeur a apporté sur ses terres une chose qui était susceptible de causer du tort à la propriété d'une autre personne advenant une fuite.
- 3/ Une fuite s'est en fait produite.
- 4/ La fuite a causé des dommages aux biens du demandeur⁸².

Il est important de noter qu'une utilisation « non naturelle » des terres ne signifie pas une forme quelconque de développement, mais plutôt une utilisation des terres qui est « inappropriée pour le lieu »⁸³. Par conséquent, une utilisation qui est conforme aux règlements pertinents sur la planification et l'aménagement du territoire ne sera généralement pas considérée comme « non naturelle » ou « spéciale ».

IMMUNITÉ DE RESPONSABILITÉ

Il convient de souligner que plusieurs provinces ont adopté des lois qui protègent les administrations locales contre la responsabilité en vertu de la règle dans *Rylands c. Fletcher* (ou nuisance) dans certaines circonstances (voir le tableau 3).

81 *Danku v Ville de Fort Frances et al*, 1976 CanLII 683 (SC Ont.).

82 CED Negligence II.5.c.v).

83 Voir, p. ex., *Mihalchuk v Ratke* (1966), 1966 CarswellSask 7 (Sask. QB)(herbicide pulvérisé à partir d'aéronefs dérivant au-dessus des terres du demandeur et endommageant les cultures); *Christa v Marshall* (1945), 1945 CarswellAlta 42 (Alta SC)(forage de puits artésiens entraînant une inondation des terres); *Heard v Woodward* (1954), 1954 CarswellBC 48 (C.-B.) (le défendeur a permis que des émanations toxiques s'échappent sur la propriété du demandeur).

TABLEAU 3 : PROTECTION LÉGISLATIVE CONTRE LA RESPONSABILITÉ EN VERTU DE LA RÈGLE DANS *RYLANDS C. FLETCHER*

COLOMBIE-BRITANNIQUE <i>Community Charter</i>	ALBERTA <i>Municipal Government Act</i>	ONTARIO <i>Loi sur les municipalités</i>	NOUVEAU-BRUNSWICK <i>Loi sur la gouvernance locale</i>
<p>Article 744/ Une municipalité, un conseil municipal, un district régional, un conseil de district régional, un district d'amélioration ou un conseil supérieur n'est pas responsable dans une action pour nuisance ou fondée sur la règle établie dans <i>Rylands c. Fletcher</i> si les dommages surviennent, directement ou indirectement en raison d'une panne ou d'un dysfonctionnement</p> <p>a) d'un réseau d'égout, b) d'une installation ou d'un système d'eau ou de drainage, c) d'une digue ou d'une route.</p>	<p>Article 528/ La municipalité n'est pas responsable d'une action pour nuisance ou d'un autre délit qui ne nécessite pas une conclusion d'intention ou de négligence, si le dommage découle, directement ou indirectement, des routes ou de l'exploitation ou de l'arrêt d'exploitation :</p> <p>a) d'un service public, b) d'une digue, d'un fossé ou d'un barrage.</p>	<p>Article 449/ (1) Est irrecevable l'instance pour cause de nuisance introduite contre l'une ou l'autre des personnes ou entités suivantes relativement à une fuite d'eau ou d'eaux d'égout d'une station d'épuration des eaux d'égout ou de purification de l'eau :</p> <p>a) une municipalité ou un conseil local; b) un membre d'un conseil municipal ou d'un conseil local; c) un fonctionnaire, un employé ou un mandataire d'une municipalité ou un agent, un employé ou un mandataire d'un conseil local.</p>	<p>Article 177/ Bénéficiaire de l'immunité de poursuite engagée par voie d'action pour nuisance les gouvernements locaux pour tout dommage résultant :</p> <p>a) d'un débordement d'eau provenant d'un système de distribution d'eau ou d'évacuation des eaux usées, d'une canalisation, d'un fossé ou d'un cours d'eau par suite d'une accumulation excessive de neige, de glace, de boue ou de pluie; b) de la construction, de l'exploitation ou de l'entretien d'un réseau ou d'une installation de distribution d'eau ou de collecte, de transport, de traitement ou d'élimination des eaux usées ou pluviales ou des deux.</p>

Tableau 3 : Protection législative contre la responsabilité en vertu de la règle dans *Rylands c. Fletcher*

Pertinence pour la GAN : Nuisance

La nuisance et la règle dans *Rylands c. Fletcher* peuvent être pertinentes pour la GAN dans le contexte des administrations locales de plusieurs façons, notamment :

- Les mesures prises qui détériorent un actif naturel sur lequel une collectivité compte – si les faits sont exacts – pourraient appuyer une action d'une administration locale en matière de nuisance publique. Bien que ce principe n'ait pas encore été mis à l'épreuve par les cours d'appel depuis les commentaires de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd*, il est concevable que ce principe puisse s'appliquer aux actifs naturels situés à l'intérieur et à l'extérieur des limites d'une administration locale. Il est toutefois important de noter que la défense fondée sur le pouvoir conféré par la loi peut empêcher qu'une réclamation soit acceptée.

- Les dispositions législatives prévoyant l'immunité contre la responsabilité en cas de nuisance ou la règle dans *Rylands c. Fletcher* sont formulées de façon suffisamment générale pour étendre l'immunité au contexte de nombreux actifs naturels qui peuvent faire partie des services ou des services publics qui sont assujettis à l'immunité (p. ex., réseaux d'aqueduc ou d'égout). Les administrations locales qui utilisent des actifs naturels de cette façon devraient consulter leur conseiller juridique pour s'assurer qu'elles peuvent être protégées en vertu de ces dispositions législatives.

6.5 Appropriation par interprétation

La Cour suprême du Canada a récemment réexaminé et clarifié la loi en ce qui concerne l'appropriation par interprétation dans *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*⁸⁴. **L'appropriation par interprétation** ou l'expropriation de fait⁸⁵ peut généralement être considérée comme une expropriation d'une propriété privée par une autorité publique à des fins publiques d'une manière qui échappe au régime législatif d'expropriation (c.-à-d. l'expropriation de droit).

Plus précisément, les tribunaux ont statué que l'autorité publique doit verser une indemnité pour appropriation par interprétation lorsqu'un acte de cette autorité publique entraîne ce qui suit :

- 1/ l'acquisition d'un intérêt bénéficiaire dans le bien-fonds ou d'un droit découlant de ce bien;
- 2/ la suppression de toutes les utilisations raisonnables du bien-fonds⁸⁶.

Ce critère pour l'expropriation de fait est fondé sur la « règle d'expropriation », qui a été résumée par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Medical Assn (British Columbia) v British Columbia* comme suit :

16 Je pense que la règle peut être divisée en trois parties. La première est que la propriété du sujet ne peut être saisie par la Couronne [ou une autre autorité publique] sans une forme quelconque d'autorisation. La deuxième est que l'autorisation doit être claire. S'il existe une ambiguïté quant à savoir si la Couronne

84 *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36 (« Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax »).

85 Les tribunaux ont fait référence à l'expropriation de fait de diverses autres façons, c'est-à-dire l'appropriation de fait, l'expropriation par interprétation, l'expropriation/l'appropriation déguisée et la prise de contrôle réglementaire (comme on l'appelle aux États-Unis). D'ailleurs, bien que l'expropriation déguisée soit parfois utilisée par les tribunaux de common law, cette notion n'est pas la même que l'expropriation déguisée en vertu du Code civil du Québec, qui est assujetti à un critère juridique différent.

86 *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, 2006 CSC 5, au paragraphe 30. Voir aussi *Mariner Real Estate Ltd v Nova Scotia (Attorney General)* (1999), 177 DLR (4th) 696 (NSCA), au paragraphe 48 (« Mariner »); *Manitoba Fisheries Ltd c. La Reine* (1978), [1979] 1 RCS 101 (CSC) (« Manitoba Fisheries »); et *Colombie-Britannique c. Tener*, [1985] 1 RCS 533 (CSC).

[ou une autre autorité publique] peut prendre les biens du sujet, l'autorisation doit être interprétée en faveur du sujet. Troisièmement, même si l'autorisation prévoit clairement l'appropriation des biens du sujet, il existe une présomption, fondée sur la justice et l'équité, que la Couronne [ou l'autorité publique expropriante] versera une indemnité au sujet. Cette présomption ne peut être réfutée que par une intention clairement contraire dans l'autorisation⁸⁷.

Fait important, l'un des résultats de la loi sur l'appropriation par interprétation — et de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax* en particulier — est que, dans un ensemble restreint de circonstances, les tribunaux peuvent conclure qu'une administration locale doit verser une indemnisation aux propriétaires fonciers en raison des effets qu'ont les règlements sur l'aménagement du territoire sur l'utilisation de leurs terres privées.

Dans l'affaire *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, Annapolis a acquis une superficie importante de terres dans les années 1950 avec l'intention de les exploiter et de les revendre plus tard. En 2006, la Municipalité régionale d'Halifax a adopté une stratégie de planification pour orienter l'aménagement du territoire dans la municipalité, y compris les terres d'Annapolis. Dans le cadre de cette stratégie, une partie des terres d'Annapolis ont été réservées en vue d'une éventuelle inclusion dans un parc régional, tandis que le reste a été laissé ouvert à un éventuel développement. Cependant, en 2016, la municipalité a adopté une résolution refusant de permettre l'aménagement des terres. Cette résolution a été contestée sur la base de l'appropriation par interprétation.

Bien que la majorité des juges de la Cour suprême du Canada ait conclu en fin de compte que le différend devrait être renvoyé à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse pour qu'elle détermine s'il y avait bel et bien eu appropriation par interprétation, la décision soulève des questions pour les administrations locales qui cherchent à protéger les actifs naturels situés sur des terres privées. En particulier, elle suggère qu'une administration locale qui refuse de permettre l'aménagement de terres privées, tout en profitant d'une façon ou d'une autre de ce manque de développement (p. ex., en utilisant les terres comme parc ou en protégeant les actifs naturels qui contribuent à la prestation de services), il peut être conclu qu'elle doit une indemnité au propriétaire foncier. Dans le contexte d'une appropriation par interprétation, il s'agirait généralement de l'indemnité payable au propriétaire foncier en vertu de la législation pertinente sur l'expropriation. Une administration locale peut réduire au minimum le risque que cela se produise, toutefois, en travaillant avec un conseiller juridique pour s'assurer que les terres privées faisant l'objet de restrictions peuvent toujours être utilisées à des fins raisonnables (une question qui dépendra ultimement des circonstances).

87 *Medical Assn (British Columbia) v British Columbia* (1984), [1985] 2 WWR 327. Cité avec approbation dans *Lynch c. St John's (Ville)*, 2016 NLCA 34, au paragraphe 34.

Une autre décision récente, *Dupras c. Ville de Mascouche*⁸⁸, a conclu à une expropriation déguisée par suite du zonage par une municipalité d'un terrain privé à des fins de conservation et du refus de cette dernière de modifier le zonage ou d'acheter le terrain à la suite de demandes de renseignements de la propriétaire. Bien que la cause d'action en l'espèce — l'expropriation déguisée — soit enracinée dans le droit civil du Québec plutôt que dans la common law qui éclaire l'appropriation par interprétation, la décision est néanmoins pertinente. En particulier, la décision de la Cour supérieure du Québec, confirmée par la Cour d'appel du Québec, a conclu que la propriétaire foncière avait été privée de toute utilisation raisonnable de son terrain — dans le contexte du deuxième volet du critère d'appropriation par interprétation — du fait de l'intégration de ce dernier à un parc public adjacent.

Bien qu'il faille tenir compte des nuances dans les cas susmentionnés, les **développements récents montrent clairement que les administrations locales devront tenir compte de la pertinence de l'appropriation par interprétation au moment de prendre des mesures constructives pour protéger les terres privées qui font partie des actifs naturels sur lesquels elles comptent pour la prestation de services**. De plus, les administrations locales intéressées à pratiquer la GAN pourraient vouloir préconiser des changements législatifs dans leur province, afin d'obtenir une protection législative contre les demandes d'indemnisation lorsque les actifs naturels sur les terres privées sont protégés par le biais de la réglementation sur l'aménagement du territoire, dans le but de maintenir ou d'assurer la prestation de services par les administrations locales.

Pertinence pour la GAN : Appropriation par interprétation

Les administrations locales devront tenir compte des dispositions législatives concernant l'appropriation par interprétation (ou l'expropriation de fait) lorsqu'elles envisagent d'utiliser les règlements sur l'aménagement du territoire pour protéger les actifs naturels situés sur des terres privées. Bien qu'il soit rare que des causes portant sur l'appropriation par interprétation aboutissent, il faut consulter un conseiller juridique pour veiller à ce que la mise en œuvre des règlements sur l'aménagement du territoire pour la protection des actifs naturels sur les terres privées soit structurée de manière à réduire au minimum le risque d'une réclamation.

88 *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350, maintenant en partie 2020 QCCS 2538. Soit dit en passant, bien que les décisions rendues par les tribunaux du Québec soient habituellement moins pertinentes pour les provinces où la common law s'applique, la similitude du critère de l'expropriation déguisée et de l'appropriation par interprétation ajoute à la valeur persuasive de cette décision.

7 Scénarios : Risques juridiques et gestion des actifs naturels dans le contexte des administrations locales

Avis juridique

Ce guide juridique est présenté étant entendu que ses auteurs et la MNAI, ainsi que les personnes consultées dans le cadre de son élaboration, ne fournissent pas de conseils juridiques ou professionnels à ses lecteurs. Son contenu vise à fournir aux représentants élus et aux cadres supérieurs des administrations locales des renseignements juridiques généraux sur la gestion et la protection des actifs naturels dans le contexte des administrations locales au Canada qui s'appliquent au moment de la publication. Il faut demander l'avis et les conseils d'un conseiller juridique qualifié avant d'appliquer les renseignements contenus dans le présent guide juridique à toute situation concernant un lecteur ou une administration locale.

Bien que, comme nous l'avons décrit ci-dessus, les administrations locales disposent de plusieurs sources de pouvoir juridique pour mettre en œuvre la GAN, il y a peu de jurisprudence canadienne qui traite explicitement de la GAN en tant que programme ou pratique (c. à d. comme nous l'avons vu ci-dessus, de façon plus distincte de la gestion de l'environnement en général). Néanmoins, il est possible d'appliquer des principes juridiques généraux pertinents pour les administrations locales, afin de comprendre certains des secteurs de risque auxquels font face les administrations locales qui mettent en œuvre un système de GAN – *ainsi que celles qui ne le font pas*.

Par conséquent, la présente section s'appuie sur la section 6 en décrivant les considérations juridiques en jeu dans divers scénarios dans lesquels une administration locale peut se retrouver lorsqu'elle envisage ou met en œuvre la GAN. Les stratégies possibles pour minimiser les risques sont également abordées.

7.1 Scénario A : Une administration locale choisit de ne pas adopter un cadre de GAN

LORSQU'IL N'Y A PAS D'EXIGENCE LÉGISLATIVE

Une administration locale dans une province ou un territoire où la GAN n'est pas prévue dans la loi fait face à un faible risque juridique immédiat en cas de défaut d'adopter un cadre (c. à d. un règlement administratif, une politique, un plan et/ou une stratégie général) pour la GAN. Autrement dit, s'il n'y a pas

d'obligation légale de le faire, il n'y a généralement aucun motif pour contester une décision de ne pas le faire.

En même temps, bien qu'il soit difficile de voir comment une administration locale dans ce scénario pourrait être tenue responsable spécifiquement de la décision de ne pas adopter un cadre de GAN, d'autres décisions qui sont prises en raison de l'absence d'un cadre pourraient entraîner une responsabilité.



Par exemple, si un ruisseau est aménagé indépendamment de l'accès d'une administration locale à l'information démontrant son importance pour son système de gestion des eaux pluviales, un tribunal pourrait considérer que le fait de ne pas tenir compte des services de gestion des eaux pluviales fournis par un actif naturel comme un ruisseau — surtout si une administration locale avait accès à cette information et autorisait la mise en valeur du ruisseau — est une preuve de négligence advenant une inondation qui aurait été évitée ou atténuée si cette mise en valeur n'avait pas eu lieu. Cette analyse est expliquée plus en détail dans le scénario B.

Comme il est difficile de savoir quels risques pourraient découler de la décision de ne pas assurer la GAN — bien qu'il ne soit pas difficile de savoir qu'il y a des risques —, il serait sage que les administrations locales adoptent un cadre de GAN, afin d'être les mieux placées pour prendre la plupart des décisions fondées sur des données probantes et sûres sur le plan juridique.

LORSQU'IL Y A UNE EXIGENCE LÉGISLATIVE

En revanche, une municipalité de l'Ontario - où certains aspects de la GAN sont requis en vertu du Règl. de l'Ont. 588/17 - pourrait faire l'objet de poursuites judiciaires si elle ne mettait pas en œuvre les composantes légalement prescrites de la GAN en vertu du Règlement.

7.2 **Scénario B : Une administration locale a élaboré un cadre de GAN et n'a pas réussi à protéger les actifs naturels dont elle dépend pour la prestation de services**

Une distinction doit être faite ici entre les actifs naturels qui font partie d'un service fourni par une administration locale (p. ex., il y a une obligation légale ou un pouvoir autorisé de fournir le service ou un règlement administratif a été adopté relativement au service) et les actifs naturels qui fournissent des services écosystémiques à la collectivité, sans que l'administration locale ait d'autorité reconnue relativement à ces services.

Dans le premier cas, si, par exemple, certains actifs naturels (p. ex., un ruisseau) font partie d'un système de gestion des eaux pluviales d'une administration locale et que ces actifs naturels sont compromis par la négligence de l'administration locale, cette dernière pourrait s'exposer à des réclamations pour négligence.

Comme dans le cas de toute poursuite en justice, « le diable sera dans les détails ». Cependant, une mesure que les administrations locales devraient prendre, peu importe où elles se situent, pour fournir un service qui, elles le savent, dépend du fonctionnement de certains actifs naturels, c'est de comprendre dans quelle mesure elles dépendent de ces actifs naturels. Leur intégration dans un cadre de gestion des actifs, y compris un inventaire et l'établissement de niveaux de services pour les actifs naturels sur lesquels on compte, serait une étape importante pour atténuer les risques. En outre, comme la mise en œuvre d'un cadre de GAN de cette façon serait probablement considérée par les tribunaux comme une décision opérationnelle en vertu du droit de la négligence, le respect d'un tel cadre fondé sur des données probantes empêcherait, au mieux, les réclamations pour négligence de se produire au départ (p. ex., un demandeur éventuel pourrait être dissuadé parce que ses chances de succès seraient plus faibles) ou, dans le pire des cas, fournirait une défense solide advenant une réclamation.

Dans ce dernier cas, il est difficile de voir où se situe le risque juridique dans des circonstances où l'administration locale n'a aucun pouvoir légal concernant des services relatifs à certains actifs naturels. Les administrations locales ne sont généralement pas des fiduciaires de l'environnement ou des actifs naturels relevant de leur compétence, et les tribunaux ne les ont pas non plus tenus de détenir des obligations fiduciaires qui s'étendraient à une obligation positive de gérer et de protéger ces actifs.

Soit dit en passant, dans certaines circonstances, le droit de la négligence impose aux autorités gouvernementales l'obligation d'avertir lorsqu'elles ont connaissance d'un danger ou d'un préjudice potentiel ou imminent pour les personnes relevant de leur compétence qui, si l'information leur avait été communiquée, auraient pu prendre des mesures pour atténuer ce préjudice. Une obligation semblable est également imposée en vertu de la législation sur

l'accès à l'information de nombreuses provinces.

Enfin, il convient de souligner qu'une stratégie clé de gestion des risques pour les administrations locales qui assurent la GAN et qui peuvent protéger les actifs naturels sur lesquels elles comptent consiste à acquérir une couverture d'assurance (p. ex., des polices d'assurance paramétrique), qui fournira une protection en cas de défaillance.

7.3 Scénario C : Une administration locale sait qu'elle dépend de certains actifs naturels pour la prestation de services et que les actions d'une collectivité voisine ou en amont menacent la santé de ces actifs

Dans une telle situation, les administrations locales feraient mieux de s'appuyer sur des outils juridiques et politiques qui peuvent faciliter la collaboration et la cogestion entre les collectivités avoisinantes. Il s'agit notamment d'outils de planification transfrontaliers et régionaux (p. ex., stratégies de croissance régionale en Colombie-Britannique, cadres de collaboration intermunicipaux en Alberta, plans régionaux au Nouveau-Brunswick), d'outils en vertu de la législation environnementale (p. ex., plans de durabilité de l'eau en vertu de la *Water Sustainability Act* de la Colombie-Britannique), et d'outils de planification à l'échelon provincial que toutes les administrations locales doivent prendre en considération (p. ex., énoncés de politique provinciaux en Ontario).

Les réclamations pour nuisance et négligence pourraient être un résultat possible lorsque ces outils ne protègent pas les actifs naturels; cependant, il y a peu de jurisprudence qui laisse entendre qu'une réclamation serait acceptée si la compétence d'une administration locale étant reconnue en droit relativement à un actif naturel sur lequel compte une autre administration, la première n'étant pas tenue par la loi de prendre en compte les préoccupations d'autres administrations locales (p. ex., il serait difficile de prouver qu'une administration locale a une obligation de diligence envers une autre dans ce cas).

7.4 Scénario D : Une administration locale crée un inventaire d'actifs naturels et élabore des niveaux de services/évaluations pour ses actifs naturels

Il y a un certain risque juridique associé au remplacement des actifs techniques — qui font l'objet d'un ensemble solide de pratiques exemplaires — par des actifs naturels pour les mêmes types de services. La source de ce risque réside dans la nature émergente des compétences et du savoir-faire associés à la capacité de déterminer l'équivalence entre les deux, et dans la façon dont cela influera sur la définition de la norme de diligence dans le contexte d'une réclamation pour négligence.



Par exemple, une administration locale qui entreprend un processus pour remplacer une digue artificielle par un actif naturel servant au même but pourrait être tenue responsable devant la loi en cas de négligence si cette dernière ne fournit pas le niveau de protection attendu d'elle et si cela a pour résultat de causer un préjudice à une personne ou à ses biens. En examinant cette situation, un tribunal pourrait devoir définir la norme de diligence attendue de l'administration locale et examiner les décisions stratégiques prises par une administration locale pour évaluer l'équivalence.

Par conséquent, l'utilisation de ressources sur les pratiques exemplaires, comme la norme CSA proposée pour l'établissement d'inventaires des actifs naturels⁸⁹ et les considérations en matière de gestion des actifs naturels pour les professionnels du génie et des géosciences de la MNAI⁹⁰, peut atténuer le risque associé à l'utilisation d'actifs naturels en remplacement des actifs techniques, étant donné que les tribunaux examineront favorablement les cadres fondés sur des données probantes sur lesquels se fondent les administrations locales pour prendre des décisions d'équivalence. En même temps, d'autres mesures d'atténuation des risques bénéficieront de l'élaboration de normes pour les professionnels réglementés qui participent au processus, ainsi que d'un soutien législatif pour cette adoption.

89 Voir : mnai.ca/natural-asset-inventories-standard-now-out-for-public-review/.

90 MNAI, 2021, Companion Guide to the Engineering and Geoscientists BC Professional Practice Guidelines : Local Government Asset Management, disponible à l'adresse suivante : mnai.ca/media/2022/03/MNAI-EGBC-companion-guide-mar2021-105.pdf.

7.5 **Scénario E : Une administration locale envisage d'approuver un aménagement qui pourrait compromettre un actif naturel sur lequel elle compte pour la prestation de services, et elle dispose de renseignements qui le démontrent**

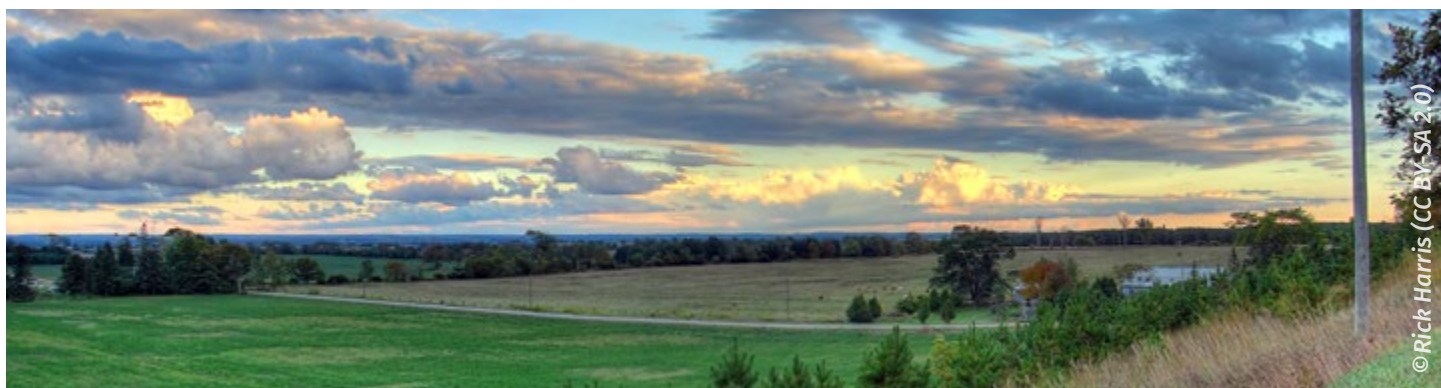
Les processus d'approbation des projets de développement d'une administration locale seront guidés par sa loi habilitante. Dans certains cas, la loi exigera que l'on tienne compte de l'incidence d'un projet d'aménagement du territoire proposé sur les actifs naturels sur lesquels compte l'administration locale (p. ex., lorsque ces considérations ont été rendues obligatoires dans le cadre d'un plan d'aménagement du territoire auquel l'approbation doit être conforme ou lorsqu'un règlement administratif s'appliquant à l'approbation l'exige par ailleurs). Dans d'autres cas, lorsque la décision à prendre est assujettie à un processus d'audience publique prévu par la loi, la divulgation des renseignements dont dispose l'administration locale au sujet du problème potentiel sera généralement requise.

En fin de compte, la question de savoir si une poursuite civile peut être intentée dans cette situation dépendra des circonstances et de la question de savoir s'il y a d'autres raisons dans le pouvoir discrétionnaire des administrations locales d'approuver le développement, peu importe son impact sur un actif naturel. Toutefois, aux fins de ce guide juridique, il suffit de dire que les administrations locales ne devraient pas, à tout le moins, ignorer l'information ou ne pas la divulguer lorsque nécessaire. Le fait de le faire pourrait justifier une poursuite pour négligence si quelqu'un subit un préjudice dans le cadre d'une décision prise par l'administration locale.

8 Développements juridiques à surveiller

Les sections précédentes visaient à donner un aperçu de haut niveau de l'état actuel du droit en ce qui concerne les outils juridiques et les risques juridiques associés à la GAN. La présente section porte sur l'orientation que pourrait prendre la loi. Elle met en évidence une sélection de cas à surveiller, les développements juridiques qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur la compétence des administrations locales et les pratiques de gouvernance, et d'autres développements juridiques qui pourraient avoir une incidence sur la GAN.

Dans la même veine, il convient de souligner que la loi évolue constamment et qu'elle réagit souvent aux changements dans les circonstances sociales, économiques et environnementales, plutôt que de les prévoir. Par conséquent, les administrations locales auraient intérêt à agir d'une manière qui anticipe une partie ou la totalité de ces développements juridiques potentiels.



© Rick Harris (CC BY-SA 2.0)

8.1 **Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements de l'Ontario (projet de loi C 23) et modifications du Plan de la ceinture de verdure et du Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges**

Au cours des derniers mois de 2022, l'administration de l'Ontario a annoncé et mis en œuvre plusieurs initiatives comportant des changements importants au cadre de planification et de développement de la province. Bien qu'un examen approfondi de ces changements dépasse la portée du présent guide juridique, les principaux aspects des changements qui en démontrent l'importance sont décrits ci-dessous.

LOI DE 2022 VISANT À ACCÉLÉRER LA CONSTRUCTION DE PLUS DE LOGEMENTS (PROJET DE LOI 23)

La *Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements*⁹¹ a été adoptée dans le but déclaré de permettre la construction de 1,5 million de maisons en 10 ans. Son adoption a entraîné la modification de plusieurs lois relatives à la planification et à l'aménagement du territoire (c. à d. la *Loi sur l'aménagement du territoire*; la *Loi de 2001 sur les municipalités*; la *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement*; la *Loi de 2021 sur le tribunal ontarien de l'aménagement du territoire*; la *Loi sur le patrimoine de l'Ontario*; la *Loi sur les offices de protection de la nature*), ainsi que l'adoption de la nouvelle *Loi de 2022 favorisant la croissance et la construction de logements dans les régions de York et de Durham*, qui porte sur deux projets de travaux publics précis dans la région du Grand Toronto, soit le projet d'égout dans la région de York et le projet de réduction du phosphore dans le lac Simcoe.

Voici quelques changements notables découlant de l'adoption de la *Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements* et des règlements connexes (proposés) :

- des changements à la planification et au développement qui augmentent de plein droit le développement résidentiel à petite échelle, réglementent le zonage d'inclusion, réduisent les exigences relatives à la création de parcs, augmentent la souplesse entourant la modification des plans officiels et des plans secondaires et l'approbation des modifications des règlements de zonage et de celles relatives aux demandes de dérogation mineures;
- l'introduction de plusieurs réductions et exemptions dans les redevances d'aménagement que les municipalités peuvent facturer pour les nouveaux lotissements;
- des modifications à la *Loi sur les offices de protection de la nature* qui pourraient permettre la mise en valeur dans des zones qui étaient auparavant interdites par règlement, ainsi que le resserrement des pouvoirs relativement à certaines lois.

MODIFICATIONS DU PLAN DE LA CEINTURE DE VERDURE ET DU PLAN DE CONSERVATION DE LA MORAINES D'OAK RIDGES

Conformément à son objectif déclaré de construire 1,5 million de maisons en 10 ans, la province a modifié le Plan de la ceinture de verdure en ajoutant 13 nouveaux secteurs aux vallées fluviales urbaines et en retirant ou en reconfigurant 15 autres secteurs de terres. De même, la province a modifié le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges.

91 *Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements* de l'Ontario, disponible à l'adresse www.ola.org/fr/affaires-legislatives/projets-loi/legislature-43/session-1/projet-loi-23.

PERTINENCE POUR LA GAN

Plusieurs éléments de la *Loi de 2022 visant à accélérer* la construction de plus de logements et des modifications connexes aux plans ont été critiqués pour avoir mis de côté la protection de l'environnement à un moment où les administrations d'autres pays se concentrent en grande partie sur les crises climatiques et de biodiversité auxquelles fait face le monde. Comme il est indiqué ailleurs dans la présente section, le fait de ne pas tenir compte de ces crises pourrait avoir des répercussions juridiques à l'avenir. Indépendamment des développements juridiques potentiels décrits dans cette section, comme il est mentionné aux sections 6 et 7, le défaut de tenir compte du rôle des actifs naturels dans certains services et systèmes pourrait servir de preuve dans des poursuites civiles pour négligence ou nuisance. Bien que les tribunaux tiennent toujours compte du contexte législatif dans lequel une administration locale a agi, un tribunal peut tout de même prendre en compte la mesure dans laquelle une administration locale a utilisé les pouvoirs qu'elle avait pour protéger les actifs naturels sur lesquels ses résidents comptaient.

En effet, il convient de souligner que des mesures comme la *Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements* et les modifications connexes aux plans sont les types de décisions administratives sur lesquelles les activistes judiciaires ont tendance à concentrer leurs efforts, en tant que cibles plus faciles pour un changement systémique par l'entremise des tribunaux. Par conséquent, bien que les mesures prises par la province risquent de nuire à la capacité des administrations locales de gérer et de protéger les actifs naturels, des décisions comme celles-ci peuvent aussi précipiter des décisions judiciaires futures qui modifient la base de référence à partir de laquelle les futures mesures provinciales en matière de planification et d'aménagement du territoire doivent fonctionner.

8.2 Causes à surveiller

Comme la GAN est une pratique émergente, il n'est pas surprenant qu'il y ait peu ou pas de jurisprudence à ce sujet. Néanmoins, il y a des causes qui sont actuellement devant les tribunaux et qui méritent d'être examinées. Elles sont résumées et expliquées dans les deux sous-sections suivantes.



Recours collectif concernant la digue Sumas (Colombie-Britannique)

© Dru (CC-BY-NC 2.0)

Le 23 décembre 2021, un avis de poursuite civile⁹² a été déposé en vertu de la *Class Proceedings Act* de la Colombie-Britannique⁹³ contre la ville d'Abbotsford, le district régional de la vallée du Fraser et la province de la Colombie-Britannique, relativement à l'inondation de la prairie de Sumas et à la défaillance de la digue de Sumas pendant la rivière atmosphérique de novembre 2021.

L'avis de poursuite civile allègue que chacun des défendeurs a fait preuve d'une grossière négligence (1) « en omettant d'avertir en temps opportun les demandeurs et les membres du recours collectif de l'inondation imminente et prévisible de la prairie Sumas »⁹⁴ et (2) « de mettre en œuvre leurs mesures d'urgence et leurs systèmes d'avertissement lorsqu'ils savaient ou auraient dû savoir qu'une inondation touchant la prairie de Sumas était la conséquence prévisible »⁹⁵ de la rivière atmosphérique de novembre 2021.

Une allégation clé dans ce recours collectif proposé est que les défendeurs étaient au courant depuis au moins juillet 2015 — date à laquelle un rapport d'ingénierie a été préparé pour le ministère des Forêts, des Terres et de l'Exploitation des ressources naturelles de la Colombie-Britannique détaillant l'état des digues dans le Lower Mainland et indiquant que la digue de Sumas « devrait probablement faire l'objet d'une réfection »⁹⁶. De plus, l'avis de poursuite civile allègue qu'au moment de l'inondation de 2021, « des politiques étaient en place pour réparer le système de digue dans la prairie de Sumas, mais n'avaient pas encore été mises en œuvre »⁹⁷.

Il est important de noter que ce recours collectif proposé n'a pas encore été certifié. Il s'agit d'une étape procédurale clé qui se produit avant que des allégations soient contestées devant les tribunaux et qui sert à examiner des causes qui ne se prêtent pas à un recours collectif. Par conséquent, on ne sait pas actuellement si la poursuite aura lieu.

92 Avis de poursuite civile daté du 23 décembre 2021 accessible à l'adresse www.slatervecchio.com/wp-content/uploads/2022/01/2021-12-23-Filed-Notice-of-Civil-Claim-Mostertman-v-City-of-Abbotsford....pdf.

93 *Class Proceedings Act*, RSBC 1996, c. 50.

94 *Supra* note 91.

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*

97 *Ibid.*

Il y a deux premières leçons à retenir de ce recours collectif proposé qui sont immédiatement pertinentes pour ce guide juridique :

- Si la poursuite va de l'avant, une décision en faveur des demandeurs et des membres du recours collectif pourrait avoir des répercussions en cascade sur l'administration locale en raison des infrastructures qui vieillissent, qui sont insuffisantes ou qui sont défectueuses — des conséquences qui pourraient être très coûteuses. Dans cette veine, le coût potentiellement plus bas des actifs naturels par rapport aux actifs techniques équivalents peut devenir une caractéristique plus attrayante des premiers.
- Même si cette poursuite n'a pas lieu, elle pourrait être un indicateur du genre de celles auxquelles les administrations locales et d'autres administrations pourraient s'attendre à faire face à l'avenir, surtout compte tenu du déficit du Canada au chapitre des infrastructures, de l'évolution de la fréquence et de la gravité des catastrophes naturelles, et du risque que les actifs techniques existants soient inadéquats face à ces circonstances changeantes.



Le 23 juin 2020, une requête⁹⁸ a été déposée en vertu de la *Loi de 1992 sur les recours collectifs*⁹⁹ contre la Ville d'Oakville, Conservation Halton, la Municipalité régionale de Halton, la Ville de Milton, la province de l'Ontario, et le maire d'Oakville en ce qui concerne les répercussions réelles ou potentielles des approbations de développement en amont sur les risques d'inondation en aval, la valeur des propriétés et la taille de la plaine inondable visée par la réglementation (et donc le développement de certaines propriétés qui font maintenant partie de la plaine inondable plus large visée par la réglementation).

La requête soutient que les défenseurs devraient être tenus responsables de négligence, de nuisance et de manquement à l'obligation fiduciaire en raison de leurs actions et omissions cumulatives.

98 Requête du 24 juin 2021 disponible à l'adresse www.willdavidson.ca/wp-content/uploads/2021/04/Amended-Amended-Statement-of-Claim-dated-June-24-2021.pdf.

99 *Loi de 1992 sur les recours collectifs*, L.O. 1992, ch. 6.

Comme dans le cas du recours collectif concernant la digue Sumas, ce recours collectif proposé n'a pas encore été certifié. Par conséquent, il est difficile de dire l'impact qu'il pourrait avoir sur la GAN et la gouvernance locale en général. Qui plus est, si les demandeurs obtiennent gain de cause, la décision pourrait avoir des répercussions importantes sur la mesure dans laquelle les effets sur les services fournis par les actifs naturels devraient être pris en compte par les administrations qui ont le pouvoir d'approuver le développement.



Litiges en matière de droits climatiques et environnementaux

© Oziel Gómez

Une vague croissante de causes au Canada a fait en sorte de stimuler l'évolution du droit constitutionnel, afin de reconnaître aux Canadiens un droit à un environnement sain protégé par la Constitution, ou aux administrations des devoirs liés à la qualité de l'environnement naturel¹⁰⁰. Trois des causes les plus remarquables et leur situation actuelle sont résumées ci-dessous :

Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada¹⁰¹ : Il s'agissait d'un recours collectif proposé au Québec qui visait à obtenir une déclaration du tribunal selon laquelle le gouvernement du Canada avait violé les droits des membres du recours collectif (c. à d. tous les résidents du Québec âgés de 35 ans et moins) prévus en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne « en omettant de mettre en place les mesures nécessaires pour limiter le réchauffement planétaire ». Le recours collectif proposé dénonçait des violations du droit à la vie et du droit à l'égalité de la Charte canadienne des droits et libertés et du « droit à un environnement sain respectueux de la biodiversité » de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. Le recours collectif proposé a échoué à tous les niveaux, y compris à la Cour suprême du Canada, qui l'a rejeté.

La Rose c. Sa Majesté la Reine du chef du Canada¹⁰² : Il s'agit d'une action intentée par un groupe d'enfants vivant dans différentes régions du Canada qui avaient chacun des caractéristiques personnelles qui les rendaient

100 Contrairement au paysage juridique actuel, qui prévoit une compétence partagée sur l'environnement entre les administrations fédérale et provinciales, mais aucune obligation minimale de protéger, de conserver ou de gérer l'environnement.

101 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, 2019 QCCA 2885. Décision confirmée à 2021 QCCA 1871.

102 *La Rose c. Canada*, 2020 CF 1008.

particulièrement vulnérables aux changements climatiques. Elle remettait en question la politique climatique de l'administration fédérale en se fondant sur le droit à la vie et le droit à l'égalité garantis par la Charte canadienne des droits et libertés, ainsi que sur la violation de la doctrine de la confiance du public, un concept juridique encore non appliqué en droit canadien qui affirme que la Couronne a certaines obligations de maintenir la pureté de l'air, du sol et de l'eau pour tous. L'action a été rejetée par la Cour fédérale avant que l'affaire ne soit entendue. Il n'est pas clair si la décision fait l'objet d'un appel.

Mathur c. Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario : Cette action a été intentée par un groupe de jeunes demandeurs semblable à ceux de l'affaire La Rose et basée sur un fondement juridique semblable (p. ex., examiner le lien entre le changement climatique et la Charte canadienne des droits et libertés, ainsi que la question de savoir si l'Ontario a l'obligation constitutionnelle d'assurer un système climatique stable). Cependant, cette action remet en question la politique climatique de l'Ontario plutôt que celle du Canada. Il convient de souligner que cette action est la première du genre à avoir été entendue sur le fond, en août 2022. Aucune décision n'a encore été rendue.

Bien qu'aucune de ces décisions ne concernait directement les municipalités ou d'autres administrations locales, toute décision d'un tribunal de reconnaître les droits liés à l'environnement ou au climat dans le cadre de la Charte canadienne des droits et libertés aura des conséquences importantes. En effet, toute décision prise par une administration locale à l'avenir, si la décision rendue dans l'affaire Mathur devait entraîner une évolution de la Charte canadienne des droits et libertés dans la direction souhaitée par les demandeurs, devrait tenir compte des droits ou des obligations environnementaux reconnus par le tribunal. Il n'est pas déraisonnable de conclure que cela pourrait rendre la GAN plus attrayante pour les administrations locales.

8.3 Évolution du droit autochtone et développements juridiques

Bien qu'une exploration détaillée de la relation entre le droit autochtone et le droit des Autochtones¹⁰³ et les administrations locales dépasse la portée de ce guide, les municipalités bénéficieront d'une compréhension de haut niveau des façons dont les développements dans ce domaine peuvent les affecter de façon générale et dans le contexte spécifique de la gestion des actifs naturels.

103 En bref, le droit des Autochtones est un droit de la Couronne (c. à d. la common law et le droit civil) appliqué aux peuples autochtones du Canada (tel que ce terme est défini dans la *Loi constitutionnelle de 1982*) et le droit autochtone désigne les lois des peuples autochtones en vertu de leurs propres ordres juridiques.



Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Depuis 2019, la province de la Colombie-Britannique et le gouvernement du Canada ont tous deux adopté des dispositions législatives confirmant l'application de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (« DNUDPA ») au droit canadien.

La DNUDPA est un instrument international non contraignant sur les droits de la personne qui interprète la façon dont les droits de la personne issus d'une variété d'instruments juridiquement contraignants sur ces droits s'appliquent aux circonstances uniques des peuples autochtones. Elle énonce les droits qui « constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde entier »¹⁰⁴, ainsi que leurs droits selon les 10 thèmes suivants :

- 1/ Principes généraux
- 2/ Autodétermination, autonomie administrative et reconnaissance des traités
- 3/ Mise en œuvre et recours
- 4/ Terres, territoires et ressources
- 5/ Environnement
- 6/ Droits civils et politiques
- 7/ Participation à la prise de décisions et aux institutions autochtones
- 8/ Droits économiques et sociaux
- 9/ Droits culturels, religieux et linguistiques
- 10/ Éducation, information et médias

Fait important, les dispositions législatives de la Colombie-Britannique et du Canada sur la DNUDPA prévoient que les deux gouvernements prennent « toutes les mesures nécessaires » pour s'assurer que les lois de la Colombie-Britannique (y compris toutes les lois qui habilent les administrations locales) et du Canada, respectivement, sont conformes à la DNUDPA.

104 Voir l'article 43 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, disponible à l'adresse www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf

Bien que les deux administrations aient commencé à faciliter ce processus, compte tenu de la portée des droits énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, il s'agit d'un processus réellement transformateur qui pourrait prendre des décennies, voire plus, avant de se concrétiser pleinement. En effet, la principale leçon à retenir de ces efforts lors de la mise en œuvre de la DNUDPA pour la GAN est que les administrations locales en général — si la DNUDPA est pleinement mise en œuvre — devront composer avec la réalité que le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie administrative et le droit à l'autodétermination auront un effet important sur la plupart des aspects de leurs compétences, notamment :

- les lois des administrations locales devront coexister de façon plus significative avec un ou plusieurs ordres juridiques autochtones;
- les actifs naturels sur lesquels repose la prestation de services des administrations locales peuvent avoir deux objectifs, car certains peuvent être essentiels à l'exercice des droits des peuples autochtones;
- certaines terres et certains actifs naturels qui relèvent actuellement de la compétence des administrations locales peuvent échapper à leur contrôle ou être assujettis à des ententes de prise de décisions partagées avec les corps dirigeants autochtones.

LITIGE RELATIF AU TITRE ANCESTRAL

Les administrations locales bénéficieront également d'une sensibilisation à la pertinence de certains litiges récents et en cours concernant l'application du titre ancestral.

Bien que le concept juridique de titre ancestral fasse partie du droit canadien depuis au moins 1888¹⁰⁵, une seule affaire — **Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique**, tranchée par la Cour suprême du Canada en 2014¹⁰⁶ — a abouti à une déclaration de l'existence du titre ancestral. Fait important, la revendication de la Nation Tsilhqot'in en l'espèce excluait délibérément la prise en compte du statut juridique des terres privées. Bien qu'il s'agisse d'une décision stratégique prise par la Nation Tsilhqot'in, afin de faciliter un certain résultat, la question de la relation entre le titre ancestral et les terres privées a été reportée à plus tard. Par conséquent, les administrations locales, en particulier celles qui se trouvent dans des régions de la Colombie-Britannique sans traités, devraient être au courant de plusieurs affaires en cours qui portent sur cette question. Selon l'issue de ces affaires, le pouvoir des administrations locales d'assurer la planification de l'aménagement du territoire et la réglementation du développement pourrait changer considérablement. Bien qu'il soit difficile de prédire la forme que prendra ce changement, la compétence des administrations locales pourrait en fin de compte être partagée avec les nations autochtones dont le titre ancestral est reconnu sur des terres privées à l'intérieur de leurs frontières.

105 Voir, p. ex., *St Catherines Milling and Lumber Co. v R.*, (1887) 13 SCR 577.

106 *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44.

Comme dans le cas de la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), les répercussions que cela pourrait avoir sur la GAN par les administrations locales pourraient être transformatrices, notamment parce que certains actifs naturels sur lesquels comptent actuellement les administrations locales pourraient devenir assujettis à un titre ancestral protégé par la Constitution.



Traites historiques et *Yahey v British Columbia*

En juin 2021, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a rendu une décision qui a inspiré d'autres décisions semblables dans l'affaire *Yahey v Colombie-Britannique*¹⁰⁷. Il s'agit de la première fois qu'un tribunal examinait directement les effets cumulatifs du développement industriel sur l'exercice des droits issus de traités. Dans cette décision, la Cour a clarifié l'effet de la décision rendue par la Cour suprême du Canada en 2005 dans l'affaire *Première nation crie Mikisew c. Canada*¹⁰⁸, qui a statué ce qui suit : (1) ce ne sont pas toutes les décisions de la Couronne de prendre¹⁰⁹ des terres visées par un traité à des fins d'exploitation des ressources qui constituent une atteinte aux droits issus de traités exigeant une justification suffisante sur le plan juridique; (2) une première nation peut intenter une action en violation d'un traité si l'administration occupe une si grande superficie de terres qu'elle n'est plus vraiment en mesure d'exercer ses droits issus de traités.

Plus précisément, il a maintenant été confirmé que les effets cumulatifs du développement industriel doivent être pris en compte au moment d'évaluer si les droits issus de traités ont été violés lorsque la Couronne a « pris » des terres cédées en vertu d'un traité historique. De même, la Cour a affirmé l'importance de tenir compte de ce qui a été promis dans chaque traité, plutôt que d'examiner uniquement l'exercice actuel des droits relativement à un acte précis de la Couronne.

107 *Yahey v British Columbia*, 2021 BCSC 1287.

108 *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2005 CSC 69.

109 Le terme « prise de terres cédées » est utilisé dans plusieurs traités historiques pour désigner l'utilisation par la Couronne de terres qui sont autrement assujetties aux droits issus de traités. Par exemple, on peut lire dans le Traité 8 : « Et Sa Majesté la Reine CONVIENT PAR LES PRÉSENTES avec les dits indiens qu'ils auront le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse au fusil, de la chasse au piège et de la pêche dans l'étendue de pays cédée telle que ci-dessus décrite, subordonnées à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par le gouvernement du pays agissant au nom de Sa Majesté et sauf et excepté tels terrains qui de temps à autre pourront être requis ou pris pour des fins d'établissements, de mine, de commerce de bois, ou autres objets. »

Plus récemment, les répercussions de cette décision se sont fait sentir dans le cadre d'ententes annoncées avec les nations visées par le Traité n° 8 situées en Colombie-Britannique, en vue de faciliter une plus grande prise en compte des effets cumulatifs ainsi qu'une cogestion entre les Premières Nations et la Couronne en ce qui concerne l'utilisation des terres, la faune et d'autres décisions. À l'avenir, les répercussions de la décision de la Cour seront probablement généralisées, parce que bon nombre des traités numérotés contiennent la même clause de « prise » que le Traité 8 (le traité examiné dans la décision), et que des contestations et des litiges ont constamment cours dans l'ensemble du pays concernant la pertinence de la capacité des nations signataires de traités d'exercer leurs droits et les effets cumulatifs du développement, y compris le développement assuré par les administrations locales, sur l'exercice de ces droits.



8.4 Droits de la nature

En 2008, l'Équateur est devenu le premier pays au monde à reconnaître le concept des « droits de la nature » dans sa constitution nationale. Depuis, plusieurs administrations ont emboîté le pas en adoptant des lois et d'autres instruments juridiques reconnaissant la Nature ou la Terre Mère comme une entité titulaire de droits ou des écosystèmes particuliers comme des personnes morales :

- En 2010, l'Assemblée législative de la Bolivie a adopté une loi sur les droits de la Terre mère.
- En 2014, le Parlement de la Nouvelle-Zélande a adopté la *Te Erwera Act*, reconnaissant Te Urewera, un ancien parc national, comme jouissant d'une « reconnaissance légale en soi ».
- En 2016, la Cour constitutionnelle de la Colombie a statué que le Rio Atrata avait des droits de « protection, de conservation, d'entretien et de restauration ».
- En 2017, Mexico a intégré un libellé dans sa constitution municipale, exigeant l'adoption d'une loi qui « reconnaîtrait et réglerait la protection plus large du droit de la nature formé par tous ses écosystèmes et espèces en tant qu'entité collective assujettie à des droits ».

- En 2017, le Parlement de la Nouvelle-Zélande a adopté la *Te Awa Tupua Act*, accordant une personnalité juridique à la rivière Whanganui¹¹⁰.
- En 2022, le Panama a adopté une loi sur les droits de la nature à l'échelle nationale¹¹¹.

L'examen des nuances et des hypothèses qui sous-tendent le concept juridique des Droits de la nature dépasse la portée de ce guide juridique. Cependant, il convient de souligner que le concept a fait son chemin dans la jurisprudence canadienne. En particulier, en février 2021, le Conseil innu d'Ekuanitshit et la Municipalité régionale de comté de Minganie ont déclaré que Muteshekau Shipu (la rivière Magpie) était une personne morale ayant certains droits légaux comme le droit de vivre, d'exister et de couler. Bien que l'effet juridique de cette déclaration ait fait l'objet d'un débat et que l'avenir des initiatives semblables à l'échelle du pays ne soit pas clair, il est intéressant d'envisager l'impact potentiel qu'aura sur la GAN le fait que les actifs mêmes qui sont gérés et protégés soient finalement considérés comme des personnes morales ayant des droits exécutoires pour, entre autres, maintenir leurs fonctions écosystémiques essentielles.

110 Pour cela et les points précédents, voir : www.ijc.org/system/files/commentfiles/2019-10-Nicolette%20Slagle/FAQ.pdf (consulté le 2 février 2023).

111 Voir la loi du Panama à www.earthlawcenter.org/panama-1 (consulté le 2 février 2023).

9 Conclusion

Le présent guide juridique a fourni un aperçu de haut niveau de plusieurs aspects des dispositions législatives relatives à la gestion des actifs naturels par les administrations locales. Trois conclusions clés ont été tirées et illustrées à l'intention des représentants élus et des cadres supérieurs des administrations locales :

- 1/ Les administrations locales des quatre provinces de l'échantillon, autres que les municipalités de l'Ontario, n'ont généralement pas l'obligation légale d'assurer la gestion des actifs naturels; toutefois, elles sont légalement autorisées à le faire.
- 2/ Bien qu'il y ait beaucoup de jurisprudence qui oriente les mesures de gestion environnementale prises par les administrations locales, la GAN comme pratique a reçu moins d'attention de la part des tribunaux. Néanmoins, l'application de principes juridiques communs à la GAN dans le contexte des administrations locales, donne à penser qu'il y a certaines vulnérabilités au chapitre de la responsabilité qui peuvent être réglées en assurant la GAN.
- 3/ Plusieurs développements juridiques possibles donnent à penser que l'importance d'assurer la GAN ne fera qu'augmenter – et deviendra peut-être plus nécessaire sur le plan juridique – avec le temps.

Par conséquent, pour résumer, bien qu'il soit déjà évident qu'il existe de solides arguments au niveau opérationnel, de la prestation de services, de l'environnement et des politiques pour assurer la GAN, il existe aussi une justification juridique croissante à cet égard.

Enfin, comme la portée de ce guide juridique était limitée, plusieurs aspects supplémentaires de la loi relatifs à la gestion des actifs naturels par les administrations locales et d'autres intervenants dans le domaine de la GAN devraient être envisagés à l'avenir, notamment :

- Un examen plus détaillé de la compétence autochtone en matière de GAN.
- Un examen détaillé des considérations et des outils juridiques applicables aux administrations locales dans certaines provinces, y compris, sans s'y limiter, les provinces et les territoires à l'extérieur des quatre provinces de l'échantillon.
- L'élaboration de modèles de règlements administratifs et de terminologie juridique pour l'utilisation des outils et des politiques mentionnés dans le présent guide juridique.
- Des stratégies d'intégration d'une analyse juridique dans l'élaboration d'inventaires des actifs naturels par les administrations locales, y compris l'élaboration d'une matrice des risques qui peut être utilisée par les administrations locales dans le cadre de ce processus.

- Un examen des pratiques exemplaires pour les modèles de gouvernance conjointe/pour le traitement des actifs naturels qui relèvent de plusieurs administrations.

Annexe A

Facteurs pertinents à l'analyse de l'obligation de diligence pour les autorités publiques

Paragraphe 243 à 244 de *Waterway Houseboats Ltd v British Columbia*, 2020 BCCA 378 :

[243] L'analyse de proximité comporte deux étapes pour déterminer si un organisme de réglementation administrative a une obligation de diligence. À la première étape, il s'agit de déterminer si le régime législatif révèle une intention législative d'exclure ou de conférer une obligation de diligence de droit privé. À la deuxième étape, si la loi n'est pas déterminante, les tribunaux doivent examiner l'interaction entre l'organisme de réglementation et le demandeur pour déterminer s'il existe une relation suffisamment étroite et directe pour imposer une obligation de diligence de prime abord :

PREMIÈRE ÉTAPE : le régime législatif

- L'existence d'un régime législatif n'empêche pas la possibilité d'établir une proximité, mais elle est généralement insuffisante à elle seule pour établir une telle proximité : **Cobble Hill**, au par. 66; **Wu**, au par. 54.
- À la première étape, la tâche consiste à déterminer si la loi révèle une intention législative d'exclure ou de conférer une obligation de diligence de droit privé : **Cooper**, au par. 43; **River Valley Poultry**, au par. 66; et **Imperial Tobacco**, au par. 44.
- La première étape consiste à déterminer l'objet de la loi : **Cooper**, au par. 43; **Taylor**, au par. 76; et **Imperial Tobacco**, au par. 44.
- Les obligations de droit public visant le bien public ne créent généralement pas d'obligations de droit privé, même si le demandeur est une personne qui bénéficie de la mise en œuvre appropriée du régime : **Wu**, au par. 56.
- Toutefois, l'obligation légale d'agir peut être un indicateur fort de l'intention de créer une obligation de diligence de droit privé : **Fallowka**, aux par. 37 à 55; et **Elder Advocates**, au par. 72.
- Il est peu probable qu'une obligation de droit privé soit reconnue si elle entre en conflit avec l'obligation de l'autorité publique envers le public : **Los Angeles Salad**, aux par. 39 à 40; **Cobble Hill**, au par. 66; **Taylor**, au par. 78; **Wu**, au par. 57; et **Imperial Tobacco**, au par. 44.

- Lorsque le régime législatif exige que l'acteur administratif exerce ses pouvoirs en tenant compte de multiples intérêts, y compris l'intérêt public et l'intérêt privé, la loi ne peut être interprétée comme interdisant expressément la prise en compte des intérêts d'une partie visée par la réglementation : **Carhoun**, au par. 104.
- On peut déduire que le législateur n'avait pas l'intention de créer une obligation de diligence de droit privé lorsqu'un régime législatif accorde l'immunité à l'organisme de réglementation ou crée des recours pour les parties lésées autres que les recours délictuels : **Taylor**, au par. 78; et **River Valley Poultry**, au par. 67.
- L'analyse de proximité tient compte de considérations stratégiques précises et limitées découlant de la loi elle-même. Le but est de déterminer s'il existe une relation suffisamment étroite entre le demandeur et l'autorité administrative. À la première étape, les considérations de principe sont pertinentes, car la Cour examine si le législateur a imposé la proximité à deux personnes qui ne s'étaient jamais rencontrées : **Carhoun**, au par. 96; et **Cooper**, aux par. 37-39.

DEUXIÈME ÉTAPE : interactions entre les parties

- Si le régime législatif n'est pas déterminant, les tribunaux tiennent compte des circonstances particulières des interactions entre l'organisme de réglementation et le demandeur pour déterminer s'il existe une relation étroite et directe suffisante pour établir la proximité : **Imperial Tobacco**, au par. 50; et **Taylor**, au par. 79.
- Les conclusions de proximité fondées sur les interactions entre l'organisme de réglementation et le demandeur sont nécessairement fondées sur des faits précis : **Taylor**, au par. 80.
- Les relations de proximité peuvent comprendre une proximité physique, des relations ou des interactions directes, ou l'hypothèse de responsabilité, ou elles peuvent se fonder sur des attentes, des représentations, la confiance ou la nature de la propriété ou des autres intérêts en cause. En bref, la proximité reconnaît les circonstances dans lesquelles une personne est tenue de prendre en compte les intérêts d'une autre personne, afin de ne pas agir d'une manière qui porterait préjudice à ces intérêts : **Cooper**, aux par. 32-34; et **Wu**, au par. 51.
- Les tribunaux ont établi une obligation de diligence lorsqu'il existe une relation et un lien entre l'organisme de réglementation et l'individu qui sont distincts et plus directs que la relation entre l'organisme de réglementation et la partie du public touchée par le travail de l'organisme de réglementation : **Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régional de Hamilton-Wentworth**, 2007 CSC 41 [Hill], au par. 33; **Fullowka**, aux par. 44 et 55; et **Taylor**, aux par. 80-87.

- Les tribunaux ont également conclu que les interactions entre le demandeur et l'organisme de réglementation créent une obligation de diligence lorsque la nature de l'obligation imposée par le régime législatif est compatible avec l'existence d'une obligation de droit privé à l'égard d'un demandeur individuel : **Taylor**, au par. 88; et **Hill**, aux par. 36-41.
- La politique joue un rôle plus limité à la deuxième étape de l'analyse de proximité, dans les cas où l'organisme de réglementation et la partie réglementée entretiennent une relation transactionnelle directe : **Cooper**, aux par. 37-39; et **Carhoun**, au par. 96.

[244] Avant d'appliquer ces principes, il est important de reconnaître la distinction entre (i) les situations dans lesquelles les actions de l'organisme de réglementation ont une incidence directe sur le demandeur en tant que partie visée par la réglementation et lui causent un préjudice, et (ii) les situations dans lesquelles le préjudice causé au demandeur est causé par les actions d'un tiers (et lorsque la réclamation du demandeur est que l'organisme de réglementation aurait dû agir pour empêcher les actions de ce tiers) : **Taylor**, au par. 87. **Cooper** et **Imperial Tobacco** sont des exemples de la deuxième situation. La réclamation des demandeurs entre également dans cette deuxième catégorie. La province, en tant qu'organisme de réglementation, n'a pas causé de préjudice direct au demandeur; ce sont plutôt les travaux effectués par le district et les **McLaughlins** qui ont causé le préjudice, et les demandeurs allèguent que la province aurait dû agir pour prévenir ce préjudice.

Municipal Natural Assets Initiative

