

Les compétences et les pouvoirs des municipalités pour créer des environnements favorables à la saine alimentation et au mode de vie physiquement actif

COMITÉ SCIENTIFIQUE SUR LA PRÉVENTION DE L'OBÉSITÉ – Fiche thématique

Avril 2019

Sommaire

Introduction	2
Les notions de compétence et de pouvoir	2
Huit domaines de compétence à exploiter.....	3
La compétence et le pouvoir réglementaire des municipalités en matière de bien-être général de leur population : une piste à explorer.....	6
D'autres compétences et pouvoirs : l'aménagement et l'urbanisme, le développement durable et la sécurité routière.	6
Les MRC : des <i>leaders</i> potentiels.....	9
Certains enjeux légaux auxquels peuvent faire face les municipalités	10
Conclusion	11
Principaux messages	11

Cette fiche thématique vise à présenter le cadre légal entourant l'action des municipalités dans la création d'environnements favorables à la saine alimentation et au mode de vie physiquement actif. Le document examine les domaines de compétence et les différents types de pouvoirs les plus pertinents attribués aux municipalités par la loi de même que des exemples de pouvoirs exercés par des municipalités pour créer des environnements favorables à la saine alimentation et à un mode de vie physiquement actif. On y discute aussi des enjeux légaux auxquels peuvent faire face les municipalités.

Introduction

Améliorer la qualité de vie des citoyens demeure au cœur des préoccupations municipales. Les praticiens de santé publique collaborent avec le milieu municipal, et plusieurs autres partenaires, pour répondre à cette préoccupation. Cette approche partenariale s'appuie sur la diversité des connaissances et expertises pertinentes à la création d'environnements municipaux favorables à la santé et à la qualité de vie.

D'ailleurs, plusieurs municipalités ont déjà adopté des politiques ou réalisé des projets structurants pour qu'il soit plus facile pour les citoyens de bouger et de s'alimenter sainement. En effet, l'adoption de telles habitudes, comme une saine alimentation et un mode de vie physiquement actif, est non seulement tributaire des choix individuels, mais aussi de l'environnement immédiat, « *environnement que peuvent modeler les municipalités en vertu des compétences qui sont les leurs.* »¹. Plusieurs municipalités ont d'ailleurs pris des initiatives inspirantes en ce sens. Cependant, les balises juridiques avec lesquelles elles doivent composer pour passer à l'action peuvent paraître complexes et imprécises.

Cette fiche thématique vise à éclairer les décideurs et les praticiens de la santé publique et du milieu municipal quant au cadre légal s'appliquant aux municipalités dans la création d'environnements favorables à la saine alimentation et au mode de vie physiquement actif. Elle propose une analyse juridique des compétences et des pouvoirs les plus pertinents accordés aux municipalités du Québec pour agir à cet égard (examen de lois, jurisprudence, littérature) et fournit des exemples d'initiatives municipales.

Au Québec, le secteur municipal se compose, à l'échelon provincial, du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et, au niveau supralocal, des municipalités régionales de comté, des communautés métropolitaines et de l'Administration régionale Kativik. Au niveau local, il inclut les municipalités locales et les agglomérations². Dans ce TOPO, une attention particulière sera portée aux domaines de compétence et aux pouvoirs attribués aux municipalités locales, considérant que ces dernières sont plus directement interpellées pour façonner le milieu de vie des citoyens. D'ailleurs, la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, adoptée en 2017, mentionne dans son préambule que « *les municipalités exercent des fonctions essentielles et offrent à leur population des services qui contribuent à maintenir un milieu de vie de qualité, sécuritaire et sain (...)* ».

Les notions de compétence et de pouvoir

Bien qu'elles soient souvent utilisées de manière interchangeable, les notions de compétence et de pouvoir sont ici distinguées pour mieux comprendre le cadre légal présenté. Ainsi, une compétence consiste en une « [a]ptitude légale d'une autorité publique à accomplir un acte dans un domaine donné »³. En guise d'illustration, un domaine de compétence s'apparente à un terrain de jeu, qui délimite le périmètre d'action d'une autorité.

En vertu de la Constitution canadienne, les provinces ont compétence exclusive en matière d'institutions municipales sur leur territoire⁴. Il revient donc à chacune de décider quels domaines de compétence elle confère aux municipalités; conséquemment, ces dernières ne peuvent agir que dans les champs qui leur sont attribués par les lois provinciales⁵. Des exemples de domaines de compétence sont le transport, l'environnement et la sécurité. Bien qu'en 2017 et en 2018, deux lois ont étendu les pouvoirs et l'autonomie des municipalités du Québec⁶, qui sont désormais reconnues comme des « gouvernements de proximité » et non plus comme des créatures du gouvernement, la Constitution canadienne n'a pas pour autant été modifiée⁷, ce qui signifie que les provinces conservent leur compétence législative à l'égard du monde municipal.

Par ailleurs, pour exercer leurs compétences, les municipalités bénéficient de différents types de **pouvoirs**, c'est-à-dire de leviers, que leur accorde la loi. En guise d'illustration, les pouvoirs s'apparentent à des outils permettant d'agir au sein d'un terrain de jeu (domaine de compétence). L'adoption de règlements et de résolutions, l'octroi de permis et de contrat ou encore le prélèvement d'une taxe sont des exemples de pouvoirs.

Huit domaines de compétence à exploiter

Au Québec, la *Loi sur les compétences municipales* (ci-après la LCM) est la principale loi établissant les compétences et les pouvoirs des municipalités. En vertu de celle-ci, les municipalités locales peuvent agir dans les huit domaines suivants (LCM, art.4) :

- 1° la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs;
- 2° le développement économique local;
- 3° la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication;
- 4° l'environnement;
- 5° la salubrité;
- 6° les nuisances;
- 7° la sécurité;
- 8° le transport.

Pour agir dans ces champs de compétences, les municipalités ont divers pouvoirs, dont celui d'adopter « *toute mesure non réglementaire* » (LCM, art. 4). Une **mesure non réglementaire** constitue une décision de nature administrative adoptée par une résolution, telle que l'octroi d'un contrat ou encore l'adoption d'une directive ou d'une politique⁸. Une directive ou une politique n'a pas d'effet contraignant, mais elle peut permettre à une municipalité, par exemple, de communiquer à ses citoyennes et citoyens ses rôles et responsabilités dans un domaine donné⁹. Une mesure non réglementaire peut également prendre la forme d'un pouvoir exécutif, permettant une action concrète, comme la mise sur pied d'un service (par exemple, les municipalités ont le pouvoir d'adopter des mesures non réglementaires en matière de services de garde, mais n'ont pas de pouvoir réglementaire à cet égard). Pour chacun des huit domaines de compétence énumérés, la loi prévoit quelques leviers spécifiques, dont certains sont de nature non réglementaire; ils seront abordés plus loin. Toutefois, la LCM ne fournit pas de liste exhaustive des mesures non réglementaires que peuvent adopter les municipalités, ce qui leur laisse donc une grande latitude.

Les municipalités ont également le pouvoir d'adopter un règlement lorsqu'elles souhaitent rendre obligatoire une règle de caractère général et impersonnel (LCM, art.5). Un **règlement (ou mesure dite réglementaire)** peut comporter une interdiction, l'imposition de normes, l'organisation de l'exercice d'une activité ou encore la prescription de ce qui doit ou peut être fait dans un cas particulier¹⁰. L'article 6 de la LCM indique d'ailleurs que, dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir réglementaire, toute municipalité locale peut *notamment* prévoir :

- 1 toute prohibition;
- 2° les cas où un permis est requis et en limiter le nombre, en prescrire le coût, les conditions et les modalités de délivrance ainsi que les règles relatives à sa suspension ou à sa révocation;
- 3° l'application d'une ou de plusieurs dispositions du règlement à une partie ou à l'ensemble de son territoire;
- 4° des catégories et des règles spécifiques pour chacune;
- 5° l'obligation de fournir une sûreté pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité ou effectue des travaux sur le domaine public;
- 6° des règles qui font référence à des normes édictées par un tiers ou approuvées par lui. (...)

Comme l'a indiqué la Cour d'appel du Québec, chaque municipalité peut édicter « *des normes qui ne se résument pas à la seule prohibition et qu'elle peut moduler à son gré. [...] La latitude qui lui est ainsi donnée vaut pour l'ensemble des sujets couverts par la loi* »¹¹. Enfin, malgré la large discrétion dont bénéficient les municipalités dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire¹², le tribunal interviendra si l'exercice de ce pouvoir est teinté de mauvaise foi¹³.

La souplesse accordée aux municipalités : un moteur d'innovation

Les huit domaines de compétence prévus à la LCM (art. 4) ne sont pas spécifiques à la saine alimentation ou au mode de vie physiquement actif, ni même à la santé. Ce silence ne doit pas pour autant constituer un frein aux initiatives municipales en matière de saines habitudes de vie. **Au contraire, les municipalités peuvent exercer leurs compétences de manière créative pour influencer l'offre alimentaire et la pratique d'activités physiques sur leur territoire, car la loi leur accorde la souplesse nécessaire pour ce faire.**

Premièrement, selon l'article 2 de la LCM, les dispositions de la loi doivent être interprétées largement pour permettre aux municipalités de répondre aux **besoins divers et évolutifs** de leur population : « *[l]es dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive.* » Dans une décision de 2015, la Cour d'appel du Québec a d'ailleurs mentionné que la *Loi sur les compétences municipales*, adoptée en 2006, marquait un changement majeur de philosophie dans la rédaction de dispositions habilitantes visant à octroyer des pouvoirs aux municipalités : « *au lieu de multiplier les dispositions délimitant de façon formelle, précise et explicite l'objet de chaque règlement municipal, le législateur a plutôt choisi d'adopter des dispositions générales qui délèguent aux municipalités des champs de compétence réglementaire délimités par domaine d'intervention.* »¹⁴

La loi laisse donc une marge de manœuvre aux municipalités, qui peuvent user d'imagination dans l'exercice de leurs compétences et de leurs pouvoirs afin de répondre aux besoins de leur population. Cette philosophie n'est pas propre à la province du Québec et a notamment été évoquée par la Cour suprême du Canada en 2004 dans une affaire concernant la ville de Calgary : « *[c]e virage en matière de rédaction législative reflète la véritable nature des municipalités modernes, qui ont besoin de plus de souplesse pour réaliser les objets de leur loi habilitante.* »¹⁵

D'ailleurs, la LCM ne définit pas chacune des huit compétences et seule celle en matière de « nuisances » a fait l'objet d'une interprétation par les tribunaux. Elle a été interprétée par la Cour d'appel du Québec dans une décision de 1997¹⁶, alors qu'elle était, à l'époque, énoncée dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Selon la Cour, une **nuisance** comprend, au sens large : « *tout facteur qui constitue un préjudice, une gêne ou un désagrément pour la santé, le bien-être ou l'environnement* ». Désormais, cette compétence se retrouve dans la *Loi sur les compétences municipales* et, selon la doctrine, elle peut encore s'interpréter comme tel¹⁷. Ainsi, ce domaine concerne notamment la santé des collectivités et pourrait potentiellement trouver application en matière de saine alimentation ou de mode de vie physiquement actif.

Il demeure que la LCM ne prévoit pas de marche à suivre pour agir à l'égard de l'alimentation et de l'activité physique, ce qui peut générer de l'incertitude pour les municipalités et favoriser l'inaction. Or, la souplesse accordée par la loi devrait être un moteur d'innovation exploité à son plein potentiel. Dans cette visée, des structures de concertation régionales¹⁸ et des outils (guides, rapports, sites Web)¹⁹ suggèrent des pistes d'action et partagent des initiatives inspirantes pour soutenir l'intervention des municipalités en matière de création d'environnements plus favorables aux saines habitudes de vie comme l'activité physique et la saine alimentation. Par exemple, la compétence en matière de loisirs et de parcs peut permettre d'aménager des endroits propices à l'activité physique, tout comme la compétence en matière de transport peut servir à favoriser les modes de transport actif. De même, la compétence en matière de sécurité habilite les municipalités à prendre des actions pour augmenter le sentiment de sécurité dans un quartier afin d'éviter le confinement des individus dans leur demeure, de faciliter le jeu à l'extérieur pour les enfants ou encore les déplacements en transport actif. Pour chaque domaine de compétence, divers pouvoirs peuvent être utilisés, ce qui multiplie les interventions municipales possibles (voir tableau 1).

De multiples interventions possibles

Tel que mentionné, pour chacun des huit domaines de compétence énumérés à la loi, certains pouvoirs plus spécifiques sont prévus, c'est-à-dire autres que ceux d'adopter de manière générale des mesures réglementaires ou non réglementaires. Par exemple, concernant la compétence en matière de développement économique local, la loi donne entre autres aux municipalités le pouvoir d'établir et d'exploiter un **marché public** ou de confier à une personne l'exploitation d'un tel marché public (LCM, art. 9). La loi et la jurisprudence ne définissent pas en quoi consiste un marché public, mais parmi les marchés exploités se trouvent ceux qui offrent notamment des fruits et légumes, permettant un accès à des aliments frais aux citoyens²⁰. L'Association des marchés publics du Québec s'est d'ailleurs dotée de sa propre définition d'un marché public : « *une extension des activités de production et de transformation à la ferme et aussi comme un service à la communauté, les marchés publics favorisent les échanges directs entre les citoyens et un regroupement significatif de producteurs agricoles et de transformateurs artisans de l'agroalimentaire. D'ailleurs, ces derniers doivent y occuper une place prépondérante. Le marché public doit maintenir des liens officiels avec la municipalité et être en activité sur une période déterminante pour ses membres qui en assurent la pérennité.* »²¹

Le tableau 1 donne un aperçu de quelques pouvoirs spécifiques pouvant être utilisés par les municipalités pour favoriser davantage la saine alimentation et un mode de vie physiquement actif, selon divers champs de compétence.

Tableau 1 Exemples d'utilisation de la Loi sur les compétences municipales pour favoriser la saine alimentation et un mode de vie physiquement actif

Compétences	Pouvoirs spécifiques prévus à la LCM	Exemples d'actions/utilité
Culture, loisirs, activités communautaires et parcs	Réglementer les services culturels, récréatifs ou communautaires qu'elle [la municipalité] offre et l'utilisation de ses parcs (art. 7)	Organiser des activités sportives, créer des espaces de jeu dans les parcs ²²
Développement économique local	Établir et exploiter un marché public (art. 9(2°))	Exploiter un marché de fruits et de légumes ²³
Environnement	Procéder à la plantation et à l'entretien de végétaux sur un immeuble avec le consentement du propriétaire (art. 54)	Créer des espaces verts ²⁴ ; planter et entretenir un jardin de légumes
Transport	Adopter des règlements pour régir tout usage d'une voie publique non visé par les pouvoirs que lui confère le Code de la sécurité routière (art. 67)	Réglementer l'utilisation des voies pour les cyclistes ²⁵
	Projeter la neige qui recouvre une voie publique sur les terrains privés contigus (art. 69)	Faciliter les déplacements piétonniers en toute saison ²⁶

Notons que plus d'une compétence et d'un pouvoir peuvent être sollicités dans l'élaboration d'un règlement municipal, ce qui multiplie les combinaisons possibles. Par exemple, le *Règlement relatif aux poules urbaines* du Conseil municipal de Cowansville a été adopté grâce aux articles 6 (pouvoir réglementaire général), 59 (compétence en matière de nuisance), 62 et 63 (compétence en matière de sécurité) de la *Loi sur les compétences municipales*, ainsi qu'aux articles 369 (pouvoir d'imposer une amende) et 411 (pouvoir de réglementer pour autoriser l'inspection d'une propriété) de la *Loi sur les cités et villes* (LRQ c. C-19)²⁷. Ce règlement autorise la garde d'un maximum de 3 poules par terrain possédant et occupant un usage d'habitation unifamiliale isolée²⁸. À ce sujet, il est intéressant de mentionner qu'en juillet 2018, suite aux demandes de ses citoyennes et citoyens invoquant l'alimentation locale et le développement durable²⁹, la ville de Sherbrooke a aussi autorisé la garde d'un minimum de deux poules et un maximum de cinq poules pondeuses en milieu urbain³⁰.

La compétence et le pouvoir réglementaire des municipalités en matière de bien-être général de leur population : une piste à explorer

Selon la LCM, une municipalité locale a le pouvoir d'adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le **bien-être général** de sa population (art. 85). Ce pouvoir réglementaire, qui n'est pas associé à un des huit domaines de compétence énumérés précédemment, apparaît fort pertinent dans le contexte des saines habitudes de vie. Une revue de la doctrine et de la jurisprudence permet de constater que la notion de « bien-être général » comprend, entre autres, les besoins immédiats de la collectivité, le bien-être psychologique des citoyens, leur confort et leur sentiment d'identité et de fierté à titre collectif³¹.

De plus, dans l'affaire *Spraytech* (2001), la Cour suprême du Canada a jugé que le concept de bien-être général comprenait une dimension relative à la santé³², affirmant que « *les dispositions habilitantes permettant aux municipalités de réglementer pour le "bien-être général" sur leur territoire autorisent l'adoption de règlements visant véritablement à faciliter la réalisation d'objectifs telles la santé et la sécurité publiques.* »³³. Dans cette affaire, la Cour suprême a déterminé que la Ville de Hudson avait le pouvoir d'adopter un règlement ayant pour objet de limiter l'utilisation de pesticides potentiellement nocifs dans le but de protéger la santé de ses habitants. Aucune preuve probante des effets néfastes du produit ou du comportement faisant l'objet de la réglementation n'était requise pour que cette dernière soit valide³⁴.

En résumé, la Cour a confirmé que **les municipalités peuvent mobiliser leur pouvoir en matière de « bien-être général » dans une visée de santé publique, sans avoir à rechercher une disposition particulière qui leur en donnerait le pouvoir explicite**³⁵. Elle a aussi considéré qu'une telle disposition législative, rédigée en termes généraux, devait recevoir une interprétation large, en fonction des objectifs municipaux permis³⁶, afin que les municipalités puissent « *relever rapidement les nouveaux défis auxquels font face les collectivités locales sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi provinciale habilitante.* »³⁷.

D'autres compétences et pouvoirs : l'aménagement et l'urbanisme, le développement durable et la sécurité routière.

Outre la *Loi sur les compétences municipales*, d'autres lois provinciales autorisent les municipalités à agir dans divers domaines de compétence. C'est le cas notamment de la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme*, de la *Loi sur le développement durable*, du *Code de la sécurité routière* et de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (ci-après la *Loi sur les gouvernements de proximité*).

L'aménagement du territoire et l'urbanisme

En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (ci-après la LAU), les municipalités peuvent se doter d'un plan d'urbanisme, lequel doit alors prévoir les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité, les grandes affectations du sol et les densités de son occupation, ainsi que le tracé projeté et les principales voies de circulation et de réseaux de transport (LAU, art. 81, 83). Ce plan peut aussi comprendre d'autres modalités, comme la nature et la localisation des équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire (LAU, art.84).

Pour mettre en œuvre son plan, une municipalité adopte des règlements d'urbanisme, à savoir : des **règles de zonage, de lotissement et de construction**. Cependant, le plan d'urbanisme doit être conforme au schéma d'aménagement et de développement de la municipalité régionale de comté (MRC) et au Plan métropolitain d'aménagement et de développement, le cas échéant, ainsi qu'aux grandes orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire³⁸.

La compétence des municipalités en aménagement du territoire et urbanisme et les pouvoirs qui y sont associés constituent des atouts pour créer des environnements favorables à la saine alimentation et au mode de vie physiquement actif. En outre, les municipalités peuvent adopter un **règlement de zonage** pour régir l'usage de l'ensemble ou d'une partie de leur territoire (LAU, art. 113). À cette fin, un règlement de zonage peut « spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés », ou encore, spécifier l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions et les usages différents situés dans une même zone ou dans des zones contiguës. Ainsi, des municipalités ont modifié leur règlement de zonage pour interdire ou limiter la présence de **commerces de restauration rapide** dans certains secteurs, par exemple autour des écoles³⁹ (voir tableau 2). La LAU permet également aux municipalités de prévoir, par zone ou groupe de zones contiguës, un nombre maximal d'endroits destinés à des usages identiques ou similaires; la distance qui doit séparer de tels endroits; ou encore la superficie maximale pouvant être destinée à de tels usages (LAU, art. 113). Cette option lui permet, par exemple, de continger l'offre alimentaire de faible qualité nutritive dans une zone en particulier⁴⁰.

Tableau 2 Initiatives municipales pour limiter la présence de commerces de restauration rapide dans certains secteurs

Municipalité/arrondissement	Année	Commerces autorisés ou interdits dans certaines zones
Pontiac	2001	Création de l'usage « restaurant-minute ». Aucune zone établie à ce jour, mais approche collaborative pour ne pas octroyer de permis à proximité des écoles.
Rosemère	2012	Zones commerciales à proximité des écoles: seuls des restaurants avec service complet sont autorisés.
Brossard	2015	Zone face à une école secondaire : tout restaurant est interdit.
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (Montréal)	2015	Tronçons routiers et centre commercial hors des zones résidentielles et scolaires : seuls endroits où les restaurants rapides (sans service aux tables; avec emballage de la nourriture) sont autorisés.
L'Assomption	2015	L'usage restaurant-minute (avec service au comptoir) est interdit ou assorti de conditions difficilement applicables dans les zones commerciales où il y a des écoles.

* La notion d'« usage » réfère aux fins auxquelles se destine l'utilisation du sol, sa vocation (p. ex. résidentiel, commercial, industriel); c'est la manière dont on use du sol, c'est-à-dire des différentes parties du territoire de la municipalité.

De plus, la *Loi sur les gouvernements de proximité* (2017) a modifié la LAU afin d'accroître la marge de manœuvre des municipalités en matière de zonage⁴¹. Ces dernières peuvent maintenant « prescrire toute autre mesure complémentaire destinée à répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages sur [leur] territoire et à les soumettre à des normes (...) » (LAU, art.113(23°)). Une telle mesure ne peut cependant avoir pour effet de restreindre les activités agricoles au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, dans une zone agricole établie en vertu de cette loi (LAU, art. 113(23)).

Les municipalités peuvent également adopter des règlements de zonage pour prescrire l'espace devant être réservé et aménagé pour le **stationnement** sur un lot donné (LAU, art. 113(10°)(10.1°)). Dans cette lignée, Québec en Forme suggère aux municipalités l'implantation de règlements de stationnement avec des seuils maximaux (plutôt que minimaux) afin de favoriser davantage les déplacements actifs⁴².

Par ailleurs, les municipalités peuvent adopter un **règlement de lotissement** pour l'ensemble ou une partie de leur territoire (LAU, art. 115). Ceci permet, notamment, de spécifier, pour chaque zone prévue au règlement de zonage, la superficie et les dimensions des lots ou des terrains par catégorie de constructions ou d'usages, ou encore d'identifier le caractère public ou privé des voies de circulation et la manière dont les rues et ruelles doivent être tracées, la distance à conserver entre elles et leur largeur. Plus particulièrement, afin de favoriser l'établissement, le maintien et l'amélioration de **parcs et de terrains de jeu** et la préservation d'**espaces naturels**, un règlement de lotissement (ou de zonage) peut

prescrire des conditions préalables à la délivrance d'un permis de construction ou à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale. Entre autres, comme condition, une municipalité peut exiger qu'un propriétaire lui cède gratuitement un terrain qui convient à l'établissement ou à l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou un maintien d'un espace naturel (LAU, art. 117.2). Il s'agit d'une mesure intéressante pour favoriser un mode de vie physiquement actif. La superficie du terrain à céder ne doit pas excéder 10 % de la superficie du site (LAU, art. 117.4). Cependant, depuis la modification de la LAU par la *Loi sur les gouvernements de proximité* (2017), une municipalité peut exiger qu'un promoteur cède plus de 10 % de la superficie du site, lorsque le terrain à l'égard duquel est demandé le permis de lotissement ou de construction est situé dans l'un des secteurs centraux de la municipalité et constitue, en tout ou en partie, un espace vert (LAU, art. 117.4). Un règlement doit être adopté par le conseil municipal afin de définir la notion d'« espace vert » aux fins de l'application de cette disposition législative.

Le développement durable : pour favoriser la santé et la qualité de vie

À ce jour, les municipalités ne sont pas assujetties à la *Loi sur le développement durable* (ci-après la LDD), comme le sont les ministères et autres organismes du gouvernement. Toutefois, la loi prévoit que les organismes municipaux peuvent, sur une **base volontaire**, élaborer un document énonçant les objectifs, actions et interventions qu'ils envisagent pour contribuer au développement durable et à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable (LDD, art. 15(3)). À cet égard, l'un des objectifs de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* est de favoriser l'adoption de saines habitudes de vie en augmentant l'accès pour tous à une saine alimentation et l'accès aux milieux propices à la pratique de l'activité physique ainsi que la valorisation d'un mode de vie plus actif⁴³.

La loi *invite* les municipalités à prendre des mesures pour favoriser notamment la « santé et [la] qualité de vie » des citoyens, soit l'un des principes du développement durable. Au sens de la loi, le principe « **santé et qualité de vie** » est défini comme suit : « *les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature.* » (LDD, art.6).

Cette invitation du législateur peut certainement servir de levier aux municipalités. En effet, selon le ministère de la Santé et des Services sociaux, une municipalité qui décide d'adopter une politique de développement durable « *pourrait cibler la majorité des composantes du système alimentaire local et des environnements de manière à ce qu'elles favorisent davantage la saine alimentation.* »⁴⁴.

La Ville de Rimouski a adopté un plan stratégique de développement durable, dont l'un des axes s'appuie sur le principe de la santé et la qualité de vie, avec pour objectif premier d' « *offrir un milieu physique et social stimulant qui favorise l'amélioration de la qualité de vie et la santé publique.* »⁴⁵

La sécurité routière : permettre le jeu dans la rue

En 2017, la *Loi sur les gouvernements de proximité*⁴⁶ a modifié le *Code de la sécurité routière* afin que les municipalités puissent adopter un règlement pour permettre le jeu libre sur un chemin public dont la gestion leur incombe. Ce nouveau pouvoir réglementaire a pour but d'inciter les municipalités à autoriser et à encadrer « *le jeu libre dans les rues et les ruelles afin de favoriser les saines habitudes de vie par la pratique d'activités physiques chez les jeunes et d'améliorer le bien-être des familles* »⁴⁷. Un projet-pilote en ce sens avait d'ailleurs été lancé par la Ville de Belœil au printemps 2016⁴⁸. D'autres projets-pilotes ont suivi par la suite, notamment à Stoneham-et-Tewkesbury en juin 2017⁴⁹.

Selon le *Code de la sécurité routière*, si une municipalité souhaite se prévaloir de ce pouvoir réglementaire, son règlement doit prévoir (art .500.2) :

1° la détermination des zones où le jeu libre est permis;

- 2° les restrictions à la circulation et les règles de prudence qui sont applicables, le cas échéant;
- 3° les interdictions relatives au jeu libre, le cas échéant;
- 4° toute autre condition liée à l'exercice de cette permission.

Les mesures fiscales

La *Loi sur les gouvernements de proximité* (2017) a octroyé aux municipalités un pouvoir général de taxation, en modifiant en conséquence la *Loi sur les cités et villes* (LCV, art. 500.1 et 500.2) et le *Code municipal du Québec* (CMQ, art. 1000.1 et 1000.2). Depuis, les municipalités peuvent imposer, par règlement, toute taxe municipale directe. Une telle taxe doit toutefois respecter certaines conditions; par exemple, elle ne peut pas être imposée pour la fourniture de biens ou de services (LCV, art. 500.1, al. 2(1))⁵⁰, de telle sorte qu'une municipalité ne pourrait imposer une taxe de vente additionnelle à celle de la taxe de vente du Québec (TVQ)⁵¹.

Par contre, ce pouvoir de taxation pourrait, par exemple, permettre à une municipalité d'imposer une **taxe sur le stationnement** afin d'inciter la disparition de certains types de stationnements, tels les stationnements à ciel ouvert, d'encourager l'établissement de stationnements aériens permettant d'améliorer la densification du territoire⁵² et ultimement de favoriser une utilisation alternative de ces espaces⁵³. À ce propos, la ville de Gatineau s'est réjouie de pouvoir notamment taxer ses espaces de stationnement dans le but de financer le transport en commun⁵⁴.

Les MRC : des *leaders* potentiels

En tant qu'entités supralocales, les municipalités régionales de comté (MRC) facilitent la mise en commun des services et la gestion des décisions régionales qui ont un impact sur plusieurs municipalités⁵⁵. Les MRC bénéficient, à cet égard, de certaines compétences exclusives en matière de cours d'eau et de lacs, de réfection et d'entretien de voies publiques, d'énergie, de parcs régionaux et de développement local et régional (*Loi sur les compétences municipales*). Pour les exercer, la loi leur attribue diverses responsabilités ainsi que des pouvoirs réglementaires et autres.

En outre, toute MRC a le pouvoir d'accorder une aide « à une personne pour l'établissement et l'exploitation d'équipements et de lieux publics destinés à la pratique d'activités culturelles, récréatives ou communautaires, sur son territoire ou à l'extérieur de celui-ci » (LCM, art. 102(1)). De manière intéressante, la LCM donne aussi aux MRC un pouvoir réglementaire eu égard à « toute matière de nature régionale relative à la population de son territoire qui n'est pas autrement régie » (LCM, art. 99), une disposition qui permet d'éviter des conflits entre les niveaux local et régional⁵⁶.

Par ailleurs, en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les MRC exercent leur compétence par le biais des schémas d'aménagement et de développement (*Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme*).

Les MRC peuvent donc utiliser leurs compétences et leurs pouvoirs pour contribuer à créer des environnements favorables à la saine alimentation et au mode de vie physiquement actif. Par exemple, la MRC des Sources a adopté un règlement pour créer et déterminer l'emplacement du Parc régional du Mont-Ham, afin de rendre le lieu plus accessible et de mettre en valeur son potentiel récréotouristique⁵⁷. D'ailleurs, le MAMH considère que « *[/]les **autorités régionales** peuvent jouer un rôle actif en matière de planification et d'intervention dans l'aménagement d'espaces récréatifs en prenant en considération l'exploitation de toutes les ressources qui s'y trouvent.* »⁵⁸. Notamment, elles peuvent « rendre de nouveaux espaces naturels protégés plus accessibles pour la pratique d'**activités récréatives de plein air** », ce qui contribue à un mode de vie physiquement actif (ex. randonnée pédestre ou à vélo, ski de randonnée)⁵⁹.

Qui plus est, les MRC peuvent impulser la prise d'actions favorables aux saines habitudes de vie au sein des municipalités locales qu'elles regroupent. En ce sens, des MRC ont adopté des « chartes » ou des « cadres de référence » pour les saines habitudes de vie, s'engageant à créer des environnements favorables à la santé,

particulièrement en ce qui a trait à la saine alimentation et au mode de vie actif. C'est notamment le cas de la MRC de Maria-Chapdelaine et de la municipalité de St-Eugène-d'Argentenay, au Saguenay-Lac-Saint-Jean, qui ont adopté une *Charte pour les saines habitudes de vie* par l'entremise de laquelle les signataires de la charte s'engagent à promouvoir et à encourager les activités liées aux saines habitudes de vie sur leur territoire⁶⁰, et de la MRC de Maskinongé qui a, quant à elle, adopté un *Cadre de référence en saine alimentation*⁶¹.

Dans son cadre de référence, la MRC de Maskinongé, qui regroupe 17 municipalités locales, prévoit des orientations et des exemples d'action pouvant être pris pour les mettre en œuvre, et ce, en misant sur les champs de compétence des municipalités locales. Par exemple, afin de favoriser des repas et des collations de haute valeur nutritive, il est proposé d'intégrer des critères de saine alimentation pour les soumissions de l'offre alimentaire dans les lieux d'activités sportives et lors d'événements publics et d'installer des fontaines d'eau dans les parcs et les infrastructures sportives. De plus, afin de faciliter l'accès physique à une variété d'aliments de haute valeur nutritive, il est notamment suggéré de permettre les serres sur toit et terrain et les toits verts, ainsi que les marchés maraîchers ambulants en camionnette ou en vélo triporteur.

Tout comme les MRC, les communautés métropolitaines sont des entités supralocales pouvant également contribuer à impulser la prise d'actions favorables aux saines habitudes de vie sur leur territoire.

Certains enjeux légaux auxquels peuvent faire face les municipalités

Le respect du partage des compétences prévu à la Constitution canadienne

Bien que l'application de la *Loi sur les compétences municipales* doive se faire avec souplesse, elle ne peut avoir pour effet d'ignorer ou de modifier le partage des compétences prévu par la Constitution canadienne entre le fédéral et les provinces⁶². Les municipalités locales doivent donc se soucier de ne pas outrepasser leurs domaines de compétences.

Or, selon la Constitution canadienne, le Parlement canadien et les législatures provinciales n'ont pas de compétence spécifique en matière d'« alimentation » ou de « mode de vie physiquement actif », ni même en « santé ». En ce sens, il est reconnu que la « santé » est de compétence partagée au Canada⁶³. C'est par le biais d'autres compétences indirectes que les provinces tout comme le fédéral peuvent agir sur plusieurs autres plans pour promouvoir et protéger la santé de la population. Les tribunaux ont ainsi affirmé que, grâce à leur compétence sur « la propriété et les droits civils » ainsi que sur « généralement toute matière de nature purement locale ou privée », les provinces avaient une compétence législative exclusive en matière, notamment, d'offre de soins et de services de santé⁶⁴, d'encadrement des médecins et de régime public d'assurance maladie⁶⁵. Quant au Parlement canadien, il a, en outre⁶⁶, validement utilisé sa compétence exclusive en matière criminelle pour adopter des lois en matière de tabagisme, de drogues illicites et de sécurité alimentaire (pour protéger la population canadienne contre certains « maux ») (art.91(27))⁶⁷.

Par conséquent, le Parlement canadien, la province et les municipalités peuvent tous agir pour favoriser la saine alimentation et un mode de vie physiquement actif à travers leurs champs de compétence respectifs. Néanmoins, cette séparation peut parfois s'avérer litigieuse. Par exemple, l'arrondissement montréalais Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce a adopté, en 2015, un règlement innovateur ayant pour but explicite de favoriser la saine alimentation, un mode de vie physiquement actif et un environnement de qualité⁶⁸. Peu de temps après, une poursuite a été intentée contre l'arrondissement par Restaurants Canada, une importante association canadienne qui représente 30 000 entreprises du secteur de l'alimentation dans le pays et ayant son siège social à Toronto. Cette association conteste la validité du nouveau règlement, alléguant entre autres que l'arrondissement a outrepassé ses compétences⁶⁹. L'affaire est toujours en cours⁷⁰. Pourtant, dans l'affaire *Pizza-Pizza* (2016), où il était question du règlement de la ville de Brossard interdisant la présence de commerces de restauration autour des écoles, la Cour supérieure du Québec a mentionné qu'une telle réglementation ne constituait pas un empiètement sur les compétences provinciales et fédérales, sans toutefois étayer

son raisonnement⁷¹. Cependant, la ville de Brossard a interdit tout type de restaurant autour des écoles sans faire de distinction entre les types de commerces, contrairement à l'arrondissement montréalais.

La conciliation entre les règlements municipaux et les lois et règlements provinciaux

La LCM spécifie que chaque disposition d'un règlement d'une municipalité doit être conciliable avec les lois et règlements du gouvernement provincial et ne peut donc pas entrer en contradiction avec ceux-ci (art.3).

Elle prévoit aussi d'autres limites plus spécifiques à l'adoption de règlements municipaux dans certains domaines. Par exemple, l'article 52 de la LCM délimite le pouvoir des municipalités de prohiber l'épandage de déjections animales, de boues ou de résidus provenant d'une fabrique de pâtes et papier⁷². À cet égard, la Cour d'appel du Québec a conclu qu'une municipalité avait outrepassé ses pouvoirs en ayant adopté un règlement pour interdire d'importer, d'entreposer et d'épandre des matières résiduelles fertilisantes ou tout autre produit similaire qui pourrait potentiellement menacer la santé et le bien-être des résidents⁷³. Un autre exemple de limitation se trouve à l'article 55 de la LCM, lequel indique qu'un règlement municipal en matière de salubrité ne peut pas porter sur les matières visées par la *Loi sur les produits alimentaires*.

Conclusion

À défaut de bénéficier d'un cadre légal spécifique à la création d'environnements favorables à la saine alimentation et à un mode de vie physiquement actif, les municipalités du Québec peuvent s'en remettre à des dispositions légales plus générales pour intervenir. Ces dernières leur accordent une souplesse et une marge de manœuvre propices à l'innovation et à la créativité et multiplient les actions possibles. Plusieurs outils ont été développés pour guider et inspirer les municipalités quant aux manières d'utiliser leurs compétences et leurs pouvoirs pour favoriser l'adoption de saines habitudes de vie. Sur le plan légal, les acteurs municipaux n'ont de limite que leur créativité et le partage des compétences et peuvent ainsi profiter de la latitude que leur offre le cadre en place.

Principaux messages

- Les municipalités n'ont pas de compétences explicites en matière de saine alimentation et de mode de vie physiquement actif, mais plusieurs de leurs champs de compétence sont hautement pertinents pour leur permettre d'intervenir à cet égard (ex. : loisirs, parcs, développement économique local, transport, bien-être général, aménagement du territoire et urbanisme, développement durable).
- Les lois octroient aux municipalités un éventail de pouvoirs pour agir dans leurs domaines de compétences, par exemple la possibilité d'adopter des règlements, d'octroyer des permis, de mettre sur pied des services, de prélever des taxes, d'adopter des politiques, des cadres de référence ou des chartes. Ces pouvoirs peuvent être utilisés de manière créative pour influencer l'offre alimentaire et la pratique d'activités physiques.
- Les MRC et les communautés métropolitaines peuvent exercer un leadership dans la prise d'actions au niveau municipal visant à favoriser la saine alimentation et un mode de vie physiquement actif.
- Malgré la latitude dont elles bénéficient, les municipalités doivent se soucier de respecter le partage des compétences avec les paliers provincial et fédéral.
- Le cadre légal en place favorise la souplesse dans l'intervention municipale, afin que les besoins divers et évolutifs des citoyens puissent être comblés. Cette latitude devrait être un moteur d'innovation.

Références

1. Réseau québécois de Villes et Villages en santé, Interventions en milieu municipal sur les saines habitudes de vie : état de situation et synthèse des consultations auprès des acteurs municipaux, en ligne : <www.rqvvs.qc.ca/documents/file/interventions-en-milieu-municipal-sur-les-saines-habitudes-de-vie-final.pdf>, p. 24.
2. Pour une présentation approfondie des instances formant le secteur municipal québécois, voir Québec, ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire, L'organisation municipale au Québec en 2016, Gouvernement du Québec, 2016, en ligne : <www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/organisation_territoriale/organisation_municipale_2016.pdf>.
3. Hubert Reid, Dictionnaire de droit québécois et canadien, 5^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2015, « compétence ».
4. Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., v. 3 (R.-U.), art. 92(8).
5. Les municipalités peuvent exercer : les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par les lois provinciales, ceux qui en découlent nécessairement et ceux qui sont essentiels pour réaliser les fins de municipalités. Voir : R. c. Sharma, [1993] 1 R.C.S. 650, p. 668, citant Makuch, Canadian Municipal and Planning Law, 1983, p. 115; voir aussi 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville de), 2001 CSC 40, par. 18.
6. Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, L.Q. 2017, c. 13; Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec, L.Q. 2018, c. 8.
7. Louis Charles Thouin et Rémy Trudel, « Le coup de pouce nécessaire pour réussir le gouvernement de proximité », Le Devoir, 19 juillet 2018, en ligne : <www.ledevoir.com/opinion/idees/532683/le-coup-de-pouce-necessaire-pour-reussir-le-gouvernement-de-proximite>; « Le maire de Gatineau défend le projet de loi 122 devant la commission parlementaire », Radio-Canada, 21 février 2017, en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1018275/maire-gatineau-projet-loi-122-commission-parlementaire-maxime-pedneaud-jobin>.
8. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions, La Loi sur les compétences municipales commentée article par article, 2006, en ligne : <www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/ministere/legislation/loi_competchences_municipales_commentee.pdf>, p. 3.
9. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, « Rôle et pouvoirs des municipalités concernant l'installation de fosses septiques », Bulletin Muni Express, n° 4, 5 septembre 2007, en ligne : <www.mamot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2007/n-4-5-septembre-2007/>.
10. Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale, 2013 QCCA 1348, par. 42. Cette affaire concerne un règlement municipal en matière d'émission et de contrôle du bruit.
11. Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale, 2013 QCCA 1348, par. 44.
12. Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité de), 2004 CSC 61.
13. Boutique de golf Gilles Gareau inc. c. Saint-Colomban (Municipalité de), 2017 QCCS 2689. Dans cette affaire, la municipalité avait modifié son règlement de zonage afin d'empêcher un développement résidentiel après le dépôt d'une demande de permis à cet effet.
14. 9175-7468 Québec inc. c. Montréal (Ville de), 2015 QCCA 811, par. 27. Cet arrêt concerne la compétence municipale en matière de sécurité et de protection contre les incendies.
15. United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville de), 2004 CSC 19, référant à Produits Shell Canada ltée c. Vancouver (Ville de), [1994] 1 R.C.S. 231, p. 238 et 245. Déjà, en 1994, la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Produits Shell Canada ltée reconnaissait la pertinence d'une interprétation libérale des pouvoirs municipaux qui, selon elle, « s'accorde davantage avec la véritable nature des municipalités modernes ».
16. Demers c. Ville Saint-Laurent, [1997] R.J.Q. 1892 (C.A.).

17. Stéphane Sansfaçon, « Les recours offerts aux municipalités afin de mettre fin aux sources de pollution, de nuisance et d'insalubrité », Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 331, Développements récents en droit municipal (2011), Cowansville, Éditions Yvon Blais, EYB2011DEV1750.
18. Il existe seize Tables intersectorielles régionales pour de saines habitudes de vie (TIR-SHV), couvrant chacune une région du Québec et ayant pour objectif principal la création et le maintien d'environnements favorables aux saines habitudes de vie pour les jeunes et les familles. Prendre soin de notre monde, « Une équipe dédiée aux saines habitudes de vie dans votre région », en ligne : <prendresoindenotremonde.com/2016/01/510/>.
19. Cette liste n'est pas exhaustive : Le pointeur, « Qualité des eaux récréatives », en ligne : <lepointeur.ca/piste-action/qualite-des-eaux-recreatives/>; Prendre soin de notre monde, en ligne : <prendresoindenotremonde.com/>; Réseau québécois de Villes et villages en santé, « Réseau, mission et objectifs », en ligne : <www.rqvvs.qc.ca/fr/qui-sommes-nous/reseau-mission-et-objectifs>; 100°, en ligne : <centdegres.ca/>; Vivre en ville, en ligne : <vivreenville.org/>; Carrefour action municipale et famille, « Banque des 1001 mesures », en ligne : <carrefourmunicipal.qc.ca/municipalite-amie-des-aines/outils-mada/banque-des-1001-mesures/>; Projet Espaces, en ligne : <www.projetespaces.ca/accueil.asp>; Défi Santé Municipalités & familles, « Espace Municipalité », en ligne : <defisante.ca/espace-municipalite>; Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, La saine alimentation en milieu municipal. Document de réflexion destiné aux acteurs de soutien, 2015, en ligne : <publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2015/15-289-04W.pdf>; Réseau québécois de Villes et Villages en santé, Interventions en milieu municipal sur les saines habitudes de vie : état de situation et synthèse des consultations auprès des acteurs municipaux, 2014, 82 p., en ligne : <www.rqvvs.qc.ca/documents/file/interventions-en-milieu-municipal-sur-les-saines-habitudes-de-vie-final.pdf>; Vivre en ville, Villes nourricières : mettre l'alimentation au cœur des collectivités, coll. Outiller le Québec, 141 p.; Québec en forme (QEF), L'environnement municipal : Portrait des politiques, mesures et caractéristiques de l'environnement bâti favorables à la saine alimentation et au mode de vie physiquement actif des jeunes, Rapport pour la région de Montréal, juillet 2013; Association pour la santé publique du Québec (ASPQ), La zone-école et l'alimentation: Des pistes d'action pour le monde municipal, ASPQ et RQVVS, Montréal, 2011, en ligne : <www.cisss-bsl.gouv.qc.ca/sites/default/files/fichier/guide-la-zone-ecole-et-l'alimentation_aspq.pdf>.
20. Association des marchés publics du Québec, Caractérisation des marchés publics membres de l'AMPQ, Saint-Rédempteur (Québec), juin 2014, en ligne : <www.ampq.ca/wp-content/uploads/2016/04/ampq_etude_caracterisation_marches_publics_2014.pdf>, p. 4.
21. Association des marchés publics du Québec, Caractérisation des marchés publics membres de l'AMPQ, Saint-Rédempteur (Québec), juin 2014, en ligne : <www.ampq.ca/wp-content/uploads/2016/04/ampq_etude_caracterisation_marches_publics_2014.pdf>, p. 6.
22. Réseau québécois de Villes et Villages en santé, Interventions en milieu municipal sur les saines habitudes de vie : état de situation et synthèse des consultations auprès des acteurs municipaux, en ligne : <www.rqvvs.qc.ca/documents/file/interventions-en-milieu-municipal-sur-les-saines-habitudes-de-vie-final.pdf>, p. 9-10; Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, La saine alimentation en milieu municipal. Document de réflexion destiné aux acteurs de soutien, 2015, en ligne : <publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2015/15-289-04W.pdf>, p. 18.
23. Selon une étude de l'Association des marchés publics du Québec, une municipalité est intervenue dans la création de 41 % des 63 marchés publics ayant répondu à l'enquête menée en 2014, et 56 % des répondants ont indiqué être financés par une municipalité. De plus, certaines municipalités prêtent ou cèdent un terrain à un marché public ou lui offrent les services publics : Association des marchés publics du Québec, Caractérisation des marchés publics membres de l'AMPQ, Saint-Rédempteur (Québec), juin 2014, en ligne : <www.ampq.ca/wp-content/uploads/2016/04/ampq_etude_caracterisation_marches_publics_2014.pdf>, p. 18, 23, 24.
24. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions, La Loi sur les compétences municipales commentée article par article, 2006, en ligne : <www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/ministere/legislation/loi_competerences_municipales_commentee.pdf>, p. 25.
25. Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, La saine alimentation en milieu municipal. Document de réflexion destiné aux acteurs de soutien, 2015, en ligne : <publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2015/15-289-04W.pdf>, p. 18.

26. Réseau québécois de Villes et Villages en santé, Interventions en milieu municipal sur les saines habitudes de vie : état de situation et synthèse des consultations auprès des acteurs municipaux, en ligne : <www.rqvvs.qc.ca/documents/file/interventions-en-milieu-municipal-sur-les-saines-habitudes-de-vie-final.pdf>, p. 9; Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, La saine alimentation en milieu municipal. Document de réflexion destiné aux acteurs de soutien, 2015, en ligne : <publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2015/15-289-04W.pdf>, p. 18.
27. Règlement relatif aux poules urbaines, Conseil municipal de Cowansville, règlement n° 1854, entré en vigueur le 12 avril 2017, en ligne : <www.ville.cowansville.qc.ca/webconcepteurcontent63/000024400000/upload/Citoyen/Reglements/R-1854-poulesurbaines.pdf>.
28. Règlement relatif aux poules urbaines, Conseil municipal de Cowansville, règlement n° 1854, entré en vigueur le 12 avril 2017, en ligne : <www.ville.cowansville.qc.ca/webconcepteurcontent63/000024400000/upload/Citoyen/Reglements/R-1854-poulesurbaines.pdf>, art. 10 et 11.
29. En 2016, une pétition à cet effet a été signée par plus de 1000 personnes : Anne Préfontaine, « Sherbrooke veut des poules urbaines », TVA Nouvelles, 23 mars 2016, en ligne : <www.tvanouvelles.ca/2016/03/23/sherbrooke-veut-des-poules-urbaines>; « Maire et Conseillers de la Ville de Sherbrooke: Permettre les poules urbaines à Sherbrooke » (pétition publiée le 16 mars 2016), Aavaz.org, Pétitions citoyennes, en ligne : <secure.avaaz.org/fr/petition/Maire_et_Conseillers_de_la_Ville_de_Sherbrooke_Permettre_les_poules_urbaines_a_Sherbrooke/>.
30. Règlement numéro 1-128 modifiant le Règlement numéro 1 de la Ville de Sherbrooke, Conseil municipal de la ville de Sherbrooke, règlement n° 1-128, adopté le 3 juillet 2018, en ligne : <www.ville.sherbrooke.qc.ca/fileadmin/fichiers/environnementsherbrooke.ca/poules/reglement1-128.pdf>.
31. Marc Lalonde, « Paix, ordre et bon gouvernement : les pouvoirs municipaux et l'arrêt Ville de Hudson », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 168, Développements récents en droit municipal (2002), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 3, n° 5.1.5, référant à Produits Shell Canada c. Vancouver, [1994] 1 R.C.S. 231, 252 (j. McLachlin, dissidente) et Cardinal et al. c. Corporation de la Paroisse de St-Raphaël de l'Île Bizard, (1941) 47 R. de J. 508 (C.S.), 529.
32. 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville de), 2001 CSC 40, par. 20, 27, 29; François Tremblay, « Le pouvoir réglementaire pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population : source nouvelle et confirmée d'intervention pour les municipalités », dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, Développements récents en droit municipal (2011), vol. 331, Cowansville, Yvon Blais, 2011, p. 33.
33. 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville de), 2001 CSC 40, par. 20. La Cour suprême précise toutefois que « ces dispositions non limitatives ne confèrent pas un pouvoir illimité » aux municipalités et ne leur permettent pas d' « invoquer le pouvoir implicite conféré par une disposition de "bien-être général" pour adopter des règlements qui sont en fait liés à des objectifs inavoués, que ceux-ci soient ou non malicieux. » (par. 20).
34. Voir par exemple 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville de), 2001 CSC 40, par. 2 : « Peu importe que les pesticides constituent ou non en fait une menace pour l'environnement, la Cour est appelée à trancher la question de droit consistant à savoir si la Ville de Hudson (Québec) a agi dans le cadre de ses pouvoirs en adoptant un règlement régissant et restreignant l'utilisation de pesticides. »; voir aussi White c. Châteauguay (Ville de), 2013 QCCS 3138, par. 95 : « Ainsi, une preuve concluante des effets nocifs sur la santé n'est pas nécessaire », propos confirmés par la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt White c. Châteauguay (Ville de), 2014 QCCA 1121, par. 69 (appel à la Cour suprême du Canada accueilli pour d'autres motifs) : « La juge n'avait pas à trancher la controverse scientifique au sujet du danger réel que peut représenter l'installation d'une tour de télécommunication près d'une zone résidentielle. En appliquant le principe de précaution, accepté par la Cour suprême dans l'arrêt Spraytech, elle était justifiée de conclure que les procédures d'expropriation ont été entreprises afin de protéger le bien-être de ses citoyens, tel que Châteauguay l'a indiqué à son avis. »

35. Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville), [2001] 2 R.C.S. 241, par. 27; voir aussi Marie-Claude Prémont, « La loi et l'action intersectorielle de l'administration publique territorialisée au Québec », (2013) 18:2 R Innovation article 5, p. 6.
36. 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville de), 2001 CSC 40, par. 26. En 2001, au moment de la décision de la Cour, la Loi sur les compétences municipales n'était pas encore adoptée, mais le libellé de l'article 85 de la LCM reprend presque mot pour mot l'ancien article 410 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., c. C -19) qui était au cœur de cette affaire. D'ailleurs, c'est suite à cette décision de la Cour suprême que l'Assemblée nationale du Québec a adopté l'article 85 de la Loi sur les compétences municipales. Aussi, plusieurs autres exemples canadiens et même américains vont dans le sens d'une interprétation libérale de la notion de « bien-être général ». Voir à ce sujet : Association pour la santé publique du Québec (ASPQ), La zone-école et l'alimentation: Des pistes d'action pour le monde municipal, ASPQ et RQVVS, Montréal, 2011, en ligne : <www.cisss-bsl.gouv.qc.ca/sites/default/files/fichier/guide-la-zone-ecole-et-l'alimentation_aspq.pdf>, p. 10-11.
37. 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville de), 2001 CSC 40, par. 19; voir aussi Laval (Ville de) c. Dufour, 2011 QCCA 1199, par. 60. Cette affaire concerne l'entretien d'aires de stationnement situées sur des terrains privés par une municipalité.
38. LAU, art. 53.9 et 98; Association pour la santé publique du Québec (ASPQ), La zone-école et l'alimentation: Des pistes d'action pour le monde municipal, ASPQ et RQVVS, Montréal, 2011, en ligne : <www.cisss-bsl.gouv.qc.ca/sites/default/files/fichier/guide-la-zone-ecole-et-l'alimentation_aspq.pdf>, p. 10-11.
39. Voir : Marie-Eve Couture Ménard et Ludovic Lascelles, « La création de villes favorables à la santé : le droit à la frontière entre l'action municipale et l'action de santé publique », dans Lara Khoury, Robert P. Kouri et Catherine Régis (dir.), Health Law at the Frontiers, Éditions Yvon Blais, 2018, p. 31-63.
40. Association pour la santé publique du Québec, La zone-école et l'alimentation : des pistes d'action pour le monde municipal, Montréal, 2011, en ligne : <www.aspq.org/documents/file/guide-la-zone-ecole-et-l-alimentation.pdf>, p. 12-13.
41. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, « Projet de loi no 122 – Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs », Bulletin Muni Express, n° 6, 26 juin 2017, en ligne : <www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Muni_express/muni_express_pl_122.pdf>, p. 13.
42. Québec en forme, L'environnement municipal : Portrait des politiques, mesures et caractéristiques de l'environnement bâti favorables à la saine alimentation et au mode de vie physiquement actif des jeunes, Rapport pour la région de Montréal, juillet 2013, p. 62.
43. Le Bureau de coordination du développement durable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, Gouvernement du Québec, Québec, 2015, p. 56.
44. Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, La saine alimentation en milieu municipal. Document de réflexion destiné aux acteurs de soutien, 2015, en ligne : <publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2015/15-289-04W.pdf>, p. 9.
45. Ville de Rimouski, Plan stratégique de développement durable de la Ville de Rimouski 2012-2020, en ligne : <www.ville.rimouski.qc.ca/webconcepteurcontent63/000022830000/upload/citoyens/conseil/Rimouski2020/PSDD_Rimouski_2012-2020.pdf>, p. 19.
46. L.Q. 2017, c. 13, art. 78.
47. Québec, Assemblée nationale, Journal des débats de l'Assemblée nationale, 1^{re} sess., 41^e légis., 24 novembre 2016, 10h01 (M. Jolin-Barrette). Initialement, cette modification du Code de la sécurité routière avait été proposée dans le cadre du projet de loi 696 Loi visant à inciter les municipalités à adopter une réglementation qui encadre le jeu libre dans les rues et les ruelles afin de favoriser les saines habitudes de vie chez les jeunes et d'améliorer le bien-être des familles déposé en 2016. La modification a finalement été faite par l'adoption du projet de loi 122 en 2017.

48. « Une première au Québec : La ville de Belœil lance un projet pilote de jeux libres dans la rue », Ville de Belœil, en ligne : <beloeil.ca/ville/grands-projets/jeux-libres-dans-ma-rue-on-joue>. C'est ce projet-pilote qui avait inspiré le député Jolin-Barrette à déposer le projet de loi 696 : Coalition Poids, « Adoption du projet de loi visant à augmenter l'autonomie et les pouvoirs des municipalités. La Coalition Poids salue le pouvoir permettant le jeu libre dans les ruelles et rues résidentielles » (communiqué de presse), 16 juin 2017, en ligne : <www.cqpp.qc.ca/app/uploads/2017/06/2017-06-16_Projet-de-loi-122.pdf>.
49. Municipalité des cantons unis de Stoneham-et-Tewkesbury, « Projet pilote Dans ma rue, on joue! » (communiqué de presse), 14 juin 2017, en ligne : <www.villestoneham.com/AxisDocument.aspx?id=3233&langue=fr&download=true&document=Communiqu_e_proje_t_pilote_Dans_ma_rue_on_joue_LE_BON_!!!!.pdf>.
50. Sophie Deslauriers et Michel Cantin, « Les 10 incontournables du projet de loi 122 », Chroniques juridiques, Bélanger Sauvé, juillet 2017, en ligne : <edoctrine.caij.qc.ca/publications-cabinets/belanger/2017/a89640/fr/PC-a100826>.
51. Québec, Assemblée nationale, Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 1^{re} sess., 41^e légis., 1^{er} juin 2017, « Étude détaillée du projet de loi n° 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs », 15h50 (M. Coiteux).
52. Québec, Assemblée nationale, Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 1^{re} sess., 41^e légis., 1^{er} juin 2017, « Étude détaillée du projet de loi n° 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs », 16h (M. Coiteux).
53. Axel Fournier, « Nouveaux pouvoirs de taxation pour les municipalités », PFD Municipal, novembre 2017, en ligne : <www.pfdavocats.com/publications/nouveaux-pouvoirs-de-taxation-pour-les-municipalites-413>.
54. Ville de Gatineau, « Réaction du maire de Gatineau à la publication du projet de loi N 122 entourant l'autonomie des municipalités » (communiqué de presse), Gatineau, 6 décembre 2016, en ligne : <gatineau.ca/portail/default.aspx?p=la_ville%2Fsalle_medias%2Fcommuniqués%2Fcommuniqu_e_2015&id=1481061107>; « Le maire de Gatineau défend le projet de loi 122 devant la commission parlementaire », Radio-Canada, 21 février 2017, en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1018275/maire-gatineau-projet-loi-122-commission-parlementaire-maxime-pedneaud-jobin>.
55. Gouvernement du Québec, Affaires municipales et Occupation du territoire, « Organisation territoriale », en ligne <www.mamot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/instances-municipales/paliers-municipaux/#c364>.
56. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions, La Loi sur les compétences municipales commentée article par article, 2006, en ligne : <www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/ministere/legislation/loi_compétences_municipales_commentee.pdf>, p. 47.
57. Règlement déterminant l'emplacement d'un parc régional sur le territoire de la MRC des Sources, MRC des Sources, règlement n°203-2013, entré en vigueur le 2 octobre 2013, en ligne : <www.mrcdessources.com/wp-content/uploads/sites/3/2015/01/203-2013-R--glement-d--terminant-emplacement-Parc-r--gional-Mont-Ham.pdf>.
58. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire du Québec, « Parcs régionaux », dans Guide La prise de décision en urbanisme, en ligne : <www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/intervention/parcs-regionaux/>.
59. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire du Québec, « Parcs régionaux », dans Guide La prise de décision en urbanisme, en ligne : <www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/intervention/parcs-regionaux/>.
60. MRC de Maria-Chapdelaine et municipalité de St-Eugène-d'Argentenay, Charte pour les saines habitudes de vie, 2011, en ligne : <municipalites-du-quebec.org/st-eugene-argentenay/custom/chartemcsante.pdf>.

61. MRC de Maskinongé, Cadre de référence en saine alimentation de la MRC de Maskinongé pour les arénas, les patinoires municipales extérieures, les camps de jour, les événements et les activités sportives, 2017, en ligne : <www.maski.quebec/wp-content/uploads/2018/02/cadre-reference-saine-alimentation-mrc-maskinonge.pdf>.
62. Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville de), 2016 CSC 23. Dans cette affaire, suite à l'intention de l'appelante d'installer un système d'antennes de radiocommunication sur un terrain, la municipalité intimée, invoquant la protection de la santé et du bien-être de ses citoyens, a autorisé la signification d'un avis d'imposition de réserve interdisant toute construction à cet endroit pour une période déterminée. La Cour suprême a déclaré l'avis de réserve inconstitutionnel.
63. Alana Klein, « Jurisdiction in Canadian Health Law », dans Joanna Erdman, Vanessa Gruben et Erin Nelson (éd.), Canadian Health Law and Policy, 5^e éd., LexisNexis, 2017, p. 29-33; Schneider c. La Reine, [1982] 2 R.C.S. 112.
64. Exception faite de la compétence fédérale exclusive sur « Les Indiens et les terres réservées aux Indiens », qui sous-tend que le palier fédéral joue un rôle dans l'offre de soins et de services de santé aux Premières Nations (art. 91(24) de la Constitution canadienne).
65. Alana Klein, « Jurisdiction in Canadian Health Law », dans Joanna Erdman, Vanessa Gruben et Erin Nelson (éd.), Canadian Health Law and Policy, 5^e éd., LexisNexis, 2017, p. 31.
66. D'autres champs de compétence pertinents sont : le pouvoir de dépenser (art. 91(1)(a), 91(3), 106; les brevets d'invention et de découverte (91(22)); faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada (91).
67. Alana Klein, « Jurisdiction in Canadian Health Law », dans Joanna Erdman, Vanessa Gruben et Erin Nelson (éd.), Canadian Health Law and Policy, 5^e éd., LexisNexis, 2017, p. 33 et 35-36.
68. CDN-NDG – Ville de Montréal, « L'arrondissement de CDN-NDG dépose un règlement » (communiqué de presse), 1^{er} décembre 2015, en ligne : <ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7497,81296374&_dad=portal&_schema=PORTAL&id=26051>.
69. Restaurants Canada c. Montréal (Ville de), Cour supérieure du Québec, District de Montréal, Demande, Dossier 500-17-095287-168. Dans sa demande, Restaurants Canada allègue que la manière dont le règlement définit le concept de restaurant rapide « constitue de la législation déguisée, ce qui est illégal et ultra vires des pouvoirs conférés à l'Arrondissement », et que la distinction créée par le règlement est également ultra vires des pouvoirs qui lui sont conférés. Elle prétend aussi que la fin poursuivie par le règlement est ultra vires, que l'objectif d'améliorer la santé alimentaire personnelle de ses citoyens « ne touche aucunement les caractéristiques communes d'occupation du sol ni les effets sur le voisinage » et, enfin, que l'objectif d'une meilleure santé alimentaire pour ses citoyens « touche le choix personnel des citoyens et non l'intégration des usages ».
70. Plumitif en date du 25 juillet 2018 (SOQUIJ).
71. Pizza-Pizza Ltd. c. Brossard (Ville de), 2016 QCCS 820.
72. Ferme L'Évasion inc. c. Elgin (Municipalité du canton d'), 2011 QCCA 967. Cette affaire concerne un règlement municipal interdisant l'importation, l'entreposage et l'épandage de matières résiduelles fertilisantes pouvant potentiellement menacer la santé et le bien-être des résidents de la municipalité.
73. Ferme L'Évasion inc. c. Elgin (Municipalité du canton d'), 2011 QCCA 967.

Les compétences et les pouvoirs des municipalités pour créer des environnements favorables à la saine alimentation et au mode de vie physiquement actif

Rédactrices

Marie-Eve Couture Ménard, professeure
Josiane Rioux Collin, auxiliaire de recherche et doctorante
Faculté de droit, Université de Sherbrooke

Membres du Comité scientifique sur la prévention de l'obésité

Le Comité scientifique sur la prévention de l'obésité a été mis sur pied par l'INSPQ dans le but de conseiller les acteurs du réseau de santé publique dans l'identification et le soutien de mesures visant à rendre nos environnements plus favorables à la saine alimentation et au mode de vie physiquement actif.

Marie-Ève Couture-Ménard, professeure, Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke

Isabelle Dionne, doyenne, Faculté d'éducation physique et sportive, Université de Sherbrooke

Katherine Frohlich, professeure, École de sante publique, Université de Montréal

France Gagnon, professeure, École des sciences de l'administration, TELUQ

Mélanie Henderson, pédiatre endocrinologue, CHU- Sainte-Justine

Martin Juneau, directeur de la prévention, Institut de cardiologie de Montréal

Jordan Le Bel, professeur, École de gestion John Molson, Université Concordia

Marie-Ève Mathieu, professeure, École de kinésiologie et des sciences de l'activité physique, Université de Montréal

Pascale Morin, professeure, Faculté des sciences de l'activité physique, Université de Sherbrooke

Véronique Provencher, professeure, École de nutrition, Université Laval

Juan Torres, professeur, École d'urbanisme et d'architecture de paysage, Université de Montréal

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : <http://www.inspq.qc.ca>.

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante :

<http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

Dépôt légal – 2^e trimestre 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-83783-1 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2019)

N° de publication : 2528