



CENTRE QUÉBÉCOIS DU  
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

**Les pouvoirs des municipalités de  
réglementer les émissions de gaz à effet  
de serre des bâtiments**

## **Rapport de recherche**

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE  
L'ENVIRONNEMENT  
EN PARTENARIAT AVEC VIVRE EN VILLE

**Version abrégée**



VIVRE EN VILLE

Automne 2022

### **Rédaction du mémoire**

Anne-Sophie Doré, Avocate

Philippe Biuzzi, Avocat

Flavie Riou-Routhier, Avocate

### **Collaborateurs du CQDE**

Marc Bishai, avocat

Jean-François Girard

### **De Vivre en Ville**

Billal Tabaichount

Samuel Pagé-Plouffe

Christian Savard



### **Centre québécois du droit de l'environnement**

454, avenue Laurier Est

Montréal, QC

H2J 1E7

Courriel : [info@cqde.org](mailto:info@cqde.org)

Site internet : [cqde.org](http://cqde.org)

### **Vivre en Ville**

870 avenue. De Salaberry,

Québec, QC

G1R 2T9

Courriel : [info@vivreenville.org](mailto:info@vivreenville.org)

Site internet : [vivreenville.org](http://vivreenville.org)

### **Reproduction d'extraits de ce document permise en le citant ainsi :**

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT,  
collab. VIVRE EN VILLE, *Les pouvoirs des municipalités de réglementer les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments*, automne 2022.



Le secteur du bâtiment (résidentiel, commercial et institutionnel) est responsable de 10 % des émissions de gaz à effet de serre au Québec, ce qui en fait le troisième secteur le plus émetteur, suivant les transports et l'industrie<sup>1</sup>. De ces émissions du secteur du bâtiment, une large part est attribuable à l'utilisation de combustibles fossiles comme source énergétique, notamment pour le chauffage<sup>2</sup>.

Le Québec a annoncé différentes mesures ou intentions afin de décarboner les bâtiments<sup>3</sup>. À l'heure où la Cour suprême du Canada reconnaît la crise climatique comme une menace existentielle, il est nécessaire que l'ensemble de la société ainsi que tous les niveaux de gouvernement s'investissent dans la lutte contre les changements climatiques.

Ce rapport démontre que les municipalités québécoises ont la compétence et le pouvoir d'agir dans la décarbonation des bâtiments afin de participer à la lutte contre les changements climatiques. Par leur compétence en matière d'environnement, les municipalités peuvent réglementer afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments.

## Contexte actuel

### VISION GOUVERNEMENTALE PROVINCIALE EN MATIÈRE DE LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La vision gouvernementale provinciale en matière de lutte aux changements climatiques est principalement exprimée par la *Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques, le Plan pour une économie verte 2030*<sup>4</sup> (ci-après « PEV 2030 »). Dans ce document, le gouvernement du Québec réitère la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 37,5 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990<sup>5</sup> ainsi que

---

<sup>1</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2019 et leur évolution depuis 1990, 2021*, en ligne : <<https://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/ges/2019/inventaire1990-2019.pdf>> (consulté le 29 juin 2022).

<sup>2</sup> *Id.*, p. 41.

<sup>3</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Décarboniser les bâtiments », en ligne : <<https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/plan-economie-verte/actions-lutter-contre-changements-climatiques/decarboniser-batiments>> (consulté le 30 juin 2022).

<sup>4</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 46.3; GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques, le Plan pour une économie verte 2030*, 2020, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf?1653502403>>.

<sup>5</sup> Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements

l'atteinte de la carboneutralité à l'horizon 2050<sup>6</sup>. Pour y arriver, le gouvernement mentionne que la priorité est d'« électrifier au maximum l'économie québécoise »<sup>7</sup> en tirant parti de « l'atout inestimable dont le Québec dispose avec son électricité propre »<sup>8</sup>.

En ce qui concerne les bâtiments, le gouvernement du Québec propose « une approche nouvelle pour diminuer la consommation d'énergies fossiles »<sup>9</sup>. À cet égard, le gouvernement s'est donné pour objectif de réduire de 60 % les émissions de gaz à effet de serre issues du chauffage des bâtiments à l'horizon de 2030. Le PEV 2030 mentionne également que « [l]e gouvernement maintient la cible d'augmenter de 50 % la production de bioénergies d'ici 2030. De plus, il compte porter à 10 % le volume minimal de gaz naturel renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel à l'horizon 2030 »<sup>10</sup>.

## MISE EN ŒUVRE DE LA VISION GOUVERNEMENTALE EN CE QUI CONCERNE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DES BÂTIMENTS

Le PEV 2030 est concrétisé par un plan de mise en œuvre sur cinq ans actualisé annuellement. La première mouture de ce plan de mise en œuvre est le *Plan de mise en œuvre 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030*<sup>11</sup> (ci-après « PMO 2021-2026 »). Celui-ci a été actualisé et est devenu le *Plan de mise en œuvre 2022-2027 du Plan pour une économie verte 2030*<sup>12</sup> (ci-après « PMO 2022-2027 »).

### **Le Règlement sur les appareils de chauffage au mazout**

En lien avec la mesure 1.6.2 du PMO 2021-2026, le gouvernement a adopté le 17 novembre 2021 le *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*<sup>13</sup>.

Ainsi, le gouvernement provincial a choisi de sortir progressivement de l'utilisation du mazout

---

climatiques, préc., note 4, p. 1 et 13.

<sup>6</sup> *Id.*, p. 2.

<sup>7</sup> *Id.*, p. 1.

<sup>8</sup> *Id.*, p. 4 et 30.

<sup>9</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>10</sup> *Id.*, p. 8.

<sup>11</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Plan de mise en oeuvre 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030*, 2020, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-mise-oeuvre-2021-2026.pdf?1608758955>>.

<sup>12</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Plan de mise en oeuvre 2022-2027 du Plan pour une économie verte 2030*, 2022, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-mise-oeuvre-2022-2027.pdf?1652278896>>.

<sup>13</sup> *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, RLRQ, c. Q-2, r. 1.1.

comme source d'énergie pour le chauffage des bâtiments. Sans interdire formellement l'expansion du réseau de gaz naturel, le gouvernement est tout de même venu réduire son expansion dans un cas précis, soit l'interdiction, à compter du 31 décembre 2023, d'installer un appareil alimenté par un combustible fossile si cet appareil sert à en remplacer un fonctionnant au mazout.

Le gouvernement interdit progressivement l'utilisation du mazout comme source d'énergie pour le chauffage des bâtiments, sans porter d'action concrète concernant l'interdiction du gaz naturel.

Or, s'il est vrai que le gouvernement n'a jamais explicitement mentionné qu'il souhaite la fin de l'expansion du secteur gazier au Québec, les objectifs fixés dans le PEV 2030 et le PMO 2022-2027 pourraient nécessiter que les nouveaux bâtiments n'intègrent pas ce réseau. Le gouvernement ne mentionne d'ailleurs pas qu'il souhaite une telle expansion. Une augmentation du nombre des bâtiments desservis par le gaz naturel, même si une faible proportion de celui-ci est renouvelable, pourrait ne pas servir les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du gouvernement, notamment dans le secteur du bâtiment. Cette augmentation pourrait plutôt ralentir la transition énergétique voulue par le gouvernement.

### CRITIQUE DU PEV : UN PLAN INCOMPLET POUR ATTEINDRE LES CIBLES DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GES ?

Certains auteurs estiment que le Plan pour une économie verte est insuffisant afin de respecter les cibles d'émissions de gaz à effet de serre. C'est notamment le cas de Simon Langlois-Bertrand et Normand Mousseau qui soulignent dans un récent rapport de recherche que le PEV prévoit « une série d'actions [...] qui demeurent largement insuffisantes »<sup>14</sup>. Leur rapport propose en plus des mesures spécifiques pour le secteur des bâtiments et suggère qu'

[à] compter du 1er janvier 2023, [d']interdire les options énergétiques fossiles pour le chauffage des bâtiments neufs et pour les bâtiments existants changeant de source énergétique (incluant la biénergie) ou nécessitant une expansion des réseaux de distribution de gaz ; cette mesure implique le rejet de l'entente Hydro-Québec-Énergir qui vise à maintenir un rôle essentiel pour le gaz naturel dans le secteur du bâtiment.

Les auteurs invitent donc à une prise d'action plus rigoureuse et identifient l'interdiction du gaz naturel dans le secteur du bâtiment comme une action à prendre afin de lutter contre les

---

<sup>14</sup> Simon LANGLOIS-BERTRAND et Normand MOUSSEAU, *Plan pour la carboneutralité au Québec – Trajectoire 2050 et propositions d'actions à court terme*, Institut de l'énergie Trottier, juin 2022, p. 1.

changements climatiques.

## LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS DANS CE CONTEXTE

Le gouvernement du Québec dans le PEV ainsi que le GIEC dans son rapport de 2022 identifient les municipalités comme des actrices clés afin de relever les défis de la crise climatique<sup>15</sup>. Après avoir dressé les précédents constats sur la volonté québécoise d'agir en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, incluant celles du secteur des bâtiments, et les critiques soulevées concernant la suffisance des actions proposées pour y parvenir, il nous apparaît d'autant plus que les municipalités ont un rôle névralgique à jouer. La Ville de Montréal a d'ailleurs annoncé en mai 2022 son intention d'agir afin d'accélérer la décarbonation dans sa feuille de route<sup>16</sup>.

Voyons maintenant comment les municipalités peuvent réglementer les émissions de gaz à effet de serre dont est responsable le secteur du bâtiment.

## Les compétences et les pouvoirs municipaux

### LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

#### *Principes généraux de la Loi sur les compétences municipales*

La *Loi sur les compétences municipales* « [s']applique aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté, à l'exception des villages nordiques, cris ou naskapi »<sup>17</sup>.

L'article 4 de la *Loi sur les compétences municipales* énonce les compétences municipales qu'elle délègue dans des termes généraux, tout en permettant que certaines compétences puissent également être déléguées aux municipalités par d'autres lois comme la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. L'article 4 al. 2 de la *Loi sur les compétences municipales* prévoit un pouvoir général d'adopter des mesures non réglementaires dans certains champs de compétence.

#### *Compétence en environnement*

En ce qui a trait à la lutte aux changements climatiques, il est pertinent d'explorer la compétence des municipalités locales en matière d'environnement. Celle-ci découle du paragraphe 4 al. 1 de la *Loi sur les compétences municipales*. Alors que la compétence des

---

<sup>15</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 4, p. 104 ; GIEC, *Changement climatique : une menace pour le bien-être de l'humanité et la santé de la planète*, communiqué de presse, 28 février 2022.

<sup>16</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *La Ville accélère le pas de la transition écologique et annonce sa feuille de route Vers des bâtiments montréalais zéro émission dès 2040*, communiqué de presse, 3 mai 2022,

<sup>17</sup> *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 1.

municipalités locales en ce qui a trait au développement économique local est explicitement limitée<sup>18</sup>, la compétence en environnement ne l'est pas.

### ***Pouvoirs en environnement et pouvoir réglementaire pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population***

Les pouvoirs municipaux généraux en environnement découlent des articles 4 et 19 de la *Loi sur les compétences municipales*. Il est possible pour les municipalités locales d'adopter des mesures non réglementaires en environnement<sup>19</sup>. La source du pouvoir général des municipalités locales de réglementer en environnement provient quant à lui de l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales*.

L'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales*, dont l'objet n'est pas cité expressément comme un champ de compétence à l'article 4 alinéa 1 de la *Loi sur les compétences municipales*, est également pertinent. Il se lit ainsi :

**85. En outre des pouvoirs réglementaires prévus à la présente loi, toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population.**<sup>20</sup>

(nos soulignements)

L'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales* est une disposition qui autorise les municipalités à adopter « des règlements qui visent véritablement à faciliter la réalisation d'objectifs telles la santé et la sécurité publiques »<sup>21</sup>. Or, cette disposition ne confère pas un pouvoir illimité<sup>22</sup>. Ce pouvoir de réglementer ne peut pas être utilisé pour occuper un champ de compétence non dévolu aux municipalités. Il octroie cependant une plus grande marge de manœuvre aux municipalités, notamment dans un champ de compétence comme l'environnement.

#### LA RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE CHAUFFAGE AU BOIS

C'est d'ailleurs en vertu des pouvoirs conférés aux articles 4, 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* que la Ville de Montréal a adopté en 2015 le *Règlement concernant les appareils et les foyers permettant l'utilisation d'un combustible solide*. Ce règlement vise à limiter l'émission de particules dans l'atmosphère et favoriser une meilleure qualité de l'air à Montréal. En vertu de ce règlement, l'utilisation de tout appareil ou foyer à combustible solide

---

<sup>18</sup> *Id.*, art. 10.

<sup>19</sup> *Id.*, art. 4.

<sup>20</sup> *Id.*, art. 85.

<sup>21</sup> *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 RCS 241, par. 20 (CSC).

<sup>22</sup> *Id.*

est maintenant interdite sur le territoire de la Ville, à moins de respecter certaines conditions.

## ***Limites au pouvoir de réglementer prévu aux articles 19 et 85 de la Loi sur les compétences municipales***

### L'ARTICLE 3 DE LA LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

Le pouvoir de réglementer prévu aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* est limité par l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales*. Ce faisant, toute disposition d'un règlement adopté en vertu des articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* est inopérante si elle est inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement provincial ou d'un de ses ministres.

### L'ARTICLE 118.3.3 DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

L'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que les règlements adoptés en vertu de cette loi ont préséance sur les règlements municipaux portant sur le même objet, sauf approbation ministérielle.

Cela veut dire que lorsqu'un objet est traité par un règlement d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, un règlement municipal ne peut pas prévoir une norme contraire ou différente, même plus sévère, sur cet objet à moins d'obtenir une approbation du ministre de l'Environnement.

## **Constats**

### LES MUNICIPALITÉS LOCALES PEUVENT ET DOIVENT AGIR DANS LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les municipalités locales possèdent une compétence générale en environnement en vertu de l'article 4 al. 1 (4) de la *Loi sur les compétences municipales*. Elles possèdent également le pouvoir d'adopter des règlements en matière d'environnement en vertu de l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales*. L'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales* leur procure une marge de manœuvre supplémentaire dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire puisqu'elles peuvent réglementer pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de leur population.

En vertu de l'article 2 de la *Loi sur les compétences municipales*, les pouvoirs réglementaires découlant des articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive. Ces pouvoirs réglementaires permettent aux municipalités locales de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population<sup>23</sup> et doivent donc bénéficier d'une interprétation large et libérale telle que

---

<sup>23</sup> *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 17, art. 2.

soulignée par l'arrêt *Wallot*<sup>24</sup>. La lutte aux changements climatiques est un besoin municipal auquel les municipalités locales peuvent et doivent répondre dans l'intérêt de leur population. Ce besoin ouvre donc la porte à ce que les municipalités locales se servent des pouvoirs de réglementer prévus aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* afin de réduire à la source les émissions de gaz à effet de serre provenant, notamment, des bâtiments se situant sur leur territoire.

#### DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES MUNICIPALES QUI DOIVENT ÊTRE CONCILIALES AVEC LE CADRE JURIDIQUE PROVINCIAL

Conformément à l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales*, une disposition d'un règlement adopté en vertu des pouvoirs réglementaires prévus aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* ne peut être inconciliable avec une disposition d'une loi ou d'un règlement provincial. En l'occurrence, une réglementation municipale visant à encadrer les émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation énergétique des bâtiments n'est pas, en soi, inconciliable avec les lois et règlements provinciaux. La formulation précise des dispositions d'un éventuel règlement municipal à ce sujet sera particulièrement importante, puisque ces dispositions pourraient s'avérer inconciliables dans certaines circonstances avec les lois et règlements provinciaux. Notons toutefois qu'il est possible qu'une disposition visant directement à interdire le raccordement de nouveaux bâtiments à un réseau de distribution de gaz naturel puisse être inconciliable avec l'article 77 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Cet article prévoit l'obligation pour un distributeur de gaz naturel de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution<sup>25</sup>.

Ainsi, une approche réglementaire générale d'encadrement des émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation énergétique des bâtiments est moins susceptible d'être en conflit avec une loi ou un règlement provincial, alors qu'une approche plus ciblée visant directement l'interdiction ou la réduction de l'utilisation du gaz naturel dans les bâtiments pourrait constituer une approche plus risquée.

#### UN RÈGLEMENT MUNICIPAL DONT L'OBJET DOIT ÊTRE DISTINCT DE L'OBJET DES RÈGLEMENTS D'APPLICATION DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT, SAUF AUTORISATION

L'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que les règlements adoptés **en vertu de cette loi ont préséance sur les règlements municipaux** portant sur le même objet, sauf s'il y a approbation ministérielle. Aucun règlement d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* n'encadre l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation énergétique des bâtiments. Par contre, il existe des règlements d'application

---

<sup>24</sup> *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165.

<sup>25</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, chapitre R-6.01, art. 77.

de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui encadre certains types d'appareil de chauffage. On peut penser au *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*<sup>26</sup> ou au *Règlement sur les appareils de chauffage au bois*<sup>27</sup>. Tout règlement municipal adopté en vertu des pouvoirs réglementaires prévus aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* doit donc porter sur un objet distinct de l'objet de ces deux règlements ou obtenir l'approbation du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques<sup>28</sup>.

À défaut d'obtenir l'autorisation ministérielle prévue à l'article 118.3.3 al. 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, une municipalité locale devrait adopter une approche réglementaire prudente visant un espace réglementaire qui n'est pas occupé par le gouvernement provincial. Une telle approche réglementaire est non seulement conciliable avec le cadre juridique provincial, mais permet également de respecter la préséance des règlements d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

#### UNE APPROCHE RÉGLEMENTAIRE EN COHÉRENCE AVEC LA VISION GOUVERNEMENTALE

Il n'y a aucune obligation légale à ce que la réglementation municipale respecte la vision gouvernementale dans un domaine. Or, considérant les limites découlant des articles 3 de la *Loi sur les compétences municipales* et 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* aux pouvoirs réglementaires prévus aux articles 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales*, il est souhaitable d'assurer une cohérence entre l'action gouvernementale provinciale et municipale afin d'assurer la mise en œuvre de la transition énergétique et la lutte contre les changements climatiques.

### LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

#### **Compétence sur l'aménagement et l'urbanisme**

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confère aux municipalités une compétence générale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Exprimés dans un langage précis, les pouvoirs délégués aux municipalités dans cette loi sont spécifiques, détaillés et restreints. C'est le cas notamment du pouvoir délégué aux municipalités de réglementer en matière de construction.

---

<sup>26</sup> *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, préc., note 13.

<sup>27</sup> *Règlement sur les appareils de chauffage au bois*, RLRQ, c. Q-2, r. 1.

<sup>28</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 4, art. 118.3.3.

## ***Pouvoir de réglementer la construction***

Au Québec, la *Loi sur le bâtiment* a notamment pour objets d'assurer la qualité des travaux de construction des bâtiments ainsi que la sécurité du public qui y accède<sup>29</sup>. La *Loi sur le bâtiment* prévoit également l'adoption par la Régie du bâtiment du Québec d'un code de construction<sup>30</sup> et d'un code de sécurité<sup>31</sup>.

C'est la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui délègue aux municipalités certains pouvoirs dans ce domaine. À cet égard, l'article 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* délègue aux municipalités le pouvoir d'adopter un règlement de construction.

Ainsi, en vertu de l'article 118 al. 1(2) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, un règlement de construction peut établir des normes d'isolation d'un bâtiment<sup>32</sup> sous réserve de dispositions analogues figurant au *Code de construction*.

Par exemple, à l'article 40.11 du *Règlement de construction 504-2005* de la Ville de Gatineau, on remarque des normes relatives au système de chauffage du bâtiment principal. Le paragraphe 3 de cet article dispose de la certification requise pour tout appareil de chauffage au bois<sup>33</sup>.

## ***Limites à la portée du pouvoir de réglementer la construction***

Il faut noter que, selon l'article 193 de la *Loi sur le bâtiment*, un règlement municipal, comme un règlement de construction, qui porte sur une matière prévue au *Code de construction*<sup>34</sup> « ne peut avoir pour effet d'édicter une norme identique ou équivalente à celle contenue dans ce code [...] ni avoir pour effet de restreindre la portée ou l'application de ces normes »<sup>35</sup>. Un règlement municipal peut donc seulement traiter d'une norme déjà couverte par le *Code de construction* en la rendant plus exigeante<sup>36</sup>. Il est cependant à noter que le *Code de construction* ainsi que le *Code national du bâtiment* auquel se réfère le *Code de construction*, ne semblent pas traiter de normes de construction précises relatives aux sources

---

<sup>29</sup> *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 1.

<sup>30</sup> *Id.*, art. 13 et 173.

<sup>31</sup> *Id.*, art. 13 et 175.

<sup>32</sup> *Id.*, art. 118 al. 1 (2).

<sup>33</sup> *Règlement de construction numéro 504-2005*, Ville de Gatineau, art. 40.3 (1).

<sup>34</sup> *Code de construction*, RLRQ, c. B-1-1., r. 2.

<sup>35</sup> *Loi sur le bâtiment*, préc., note 29, art. 193.1.

<sup>36</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, « Guide La prise de décision en urbanisme : Règlement de construction » (2022), en ligne : <<https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-de-construction/>> (consulté le 23 juin 2022).

d'alimentation énergétique. Les mentions qui sont faites dans ces codes relèvent plutôt de normes qui doivent être respectées dans l'installation et le choix des appareils de chauffage. Ainsi, le potentiel de conflit immédiat entre un règlement municipal et l'article 193 de la *Loi sur le bâtiment* semble limité.

#### LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

La *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit différentes normes d'encadrement du transport et de la distribution d'énergie, notamment en ce qui a trait au gaz naturel. À cet égard, l'article 63 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit un droit exclusif sur la distribution du gaz naturel<sup>37</sup>.

Le corollaire de ce droit exclusif est l'article 77 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, qui prévoit l'obligation pour un distributeur de gaz naturel de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution<sup>38</sup>.

### **Constats**

Contrairement à la compétence des municipalités de réglementer en environnement ou au pouvoir municipal d'assurer le bien-être général de la population, le libellé de l'article 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne permet pas d'utiliser une approche réglementaire générale d'encadrement des émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation énergétique des bâtiments. Un règlement de construction correspond nécessairement à une approche réglementaire plus ciblée, qui pourrait, par exemple, viser l'interdiction ou la réduction de l'utilisation du gaz naturel dans les bâtiments.

Les municipalités peuvent réglementer l'utilisation du gaz naturel par un règlement de construction en réglementant notamment les matériaux de construction. Quelques municipalités incorporent des normes d'un recueil de normes existant en vertu de l'article 118 al. 3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de réglementer le chauffage au bois. Comme le démontre le jugement Wallot, il est possible de réglementer sur la base de plusieurs compétences réglementaires. Un même sujet peut donc être réglementé à la fois par une compétence en matière d'environnement et une compétence permettant de réglementer la construction<sup>39</sup>.

Plusieurs éléments devraient cependant être considérés par les municipalités dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire.

D'une part, il ne faut pas oublier qu'un règlement de construction devrait respecter le principe

---

<sup>37</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, préc., note 25, art. 63.

<sup>38</sup> *Id.*, art. 77.

<sup>39</sup> *Wallot c. Ville de Québec*, préc. note 24, par. 36.

établi par l'article 193 de la *Loi sur le bâtiment*, selon lequel tout règlement de construction ne peut avoir pour effet d'édicter une norme identique ou moins exigeante qu'une norme déjà posée par le *Code de construction*.

Rappelons qu'un règlement de construction devrait respecter le principe établi par l'article 193 de la *Loi sur le bâtiment*, selon lequel tout règlement de construction ne peut avoir pour effet d'édicter une norme identique ou moins exigeante qu'une norme déjà posée par le *Code de construction*.

L'article 77 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* est également pourrait poser des enjeux d'interprétation juridique. Pour rappel, cet article prévoit que toute personne qui le demande doit recevoir les services d'un distributeur de gaz naturel, pour autant que la demande soit faite dans un territoire qui est desservi par le réseau de distribution.

L'utilisation de ce pouvoir réglementaire par une municipalité de manière à empêcher que les nouveaux bâtiments ne soient alimentés au gaz naturel pourrait entrer en contradiction avec la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Il est à souligner ici que l'intention des municipalités ne serait pas de réglementer le branchement au réseau gazier, mais bien de réglementer les émissions de gaz à effet de serre d'un bâtiment en encadrant les équipements et matériaux de la construction d'un bâtiment

## Conclusion

Ce rapport démontre que les municipalités québécoises ont la compétence et le pouvoir d'agir dans la décarbonation des bâtiments afin de participer à la lutte contre les changements climatiques. Par leur compétence en matière d'environnement et par les pouvoirs donnés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les municipalités peuvent réglementer afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments.

L'intervention municipale est possible tant et aussi longtemps que le gouvernement ne décide pas lui-même d'adopter un règlement afin de limiter, réduire et/ou abandonner l'utilisation de toute énergie fossile dans l'alimentation des bâtiments, y compris le gaz naturel. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé avec le mazout à la suite d'initiatives réglementaires municipales. Tel que le rapporte le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques dans le document de présentation du *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, une telle approche a pour avantage de limiter les disparités régionales et locales et d'assurer un retrait uniforme et prévisible de l'utilisation des énergies fossiles sur l'ensemble du territoire. Comme avec le mazout, l'initiative municipale au niveau réglementaire semble être indispensable pour faire avancer la lutte aux changements climatiques et les actions en matière de diminution des gaz à effet de serre des bâtiments au Québec.