Bibliothèque et Archives nationales Québec

Le présent fichier est une publication en ligne reçue en dépôt légal, convertie en format PDF et archivée par Bibliothèque et Archives nationales du Québec. L'information contenue dans le fichier peut donc être périmée et certains liens externes peuvent être inactifs.

Version visionnée sur le site Internet d'origine le 14 janvier 2010.

Section du dépôt légal

- Ministère
- Législation
- Publications
- Bureau municipal
- Observatoire municipal
- Communiqués
- Sites à consulter
- Répertoire des municipalités

muni express
Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire

N° 11 ? 3 novembre 2009

Pouvoirs des municipalités en matière de véhicules hors route

Au Québec, on compte près de 500 000 véhicules hors route (VHR) immatriculés en circulation et plus d'un million d'adeptes circulant sur environ 32 000 kilomètres de sentiers de motoneiges et 20 000 kilomètres de sentiers de véhicules tout-terrain. Ces sentiers sont exploités par les clubs de la Fédération des clubs de motoneigistes du Québec et de la Fédération québécoise des clubs quads qui sont deux organismes sans but lucratif. Ces clubs ont l'obligation d'aménager, d'entretenir et de signaler les sentiers qu'ils exploitent.

En 2006, des tables de concertation régionale pilotées par les conférences régionales des élus (CRÉ) ont été mises en place dans toutes les régions concernées par l'utilisation des VHR. Le ministère des Transports (MTQ) met à la disposition des CRÉ une somme de 40 000 $ par année par CRÉ pendant trois ans pour assurer la coordination de la table de concertation régionale. Ces tables regroupent tous les intervenants régionaux concernés, dont le milieu municipal et des représentants des citoyens. Le principal mandat de ces tables consiste à déterminer sur leur territoire, d'ici le 1er novembre 2009, un réseau interrégional de sentiers durables pour la motoneige et un autre pour le quad.

De plus, il était prévu de diffuser un document permettant de clarifier les pouvoirs des municipalités en matière de VHR. Les instances municipales sont en effet interpellées par ces questions étant donné leurs responsabilités en aménagement du territoire et leurs compétences, notamment en matière de contrôle de la circulation, de sécurité et d'environnement. Elles le sont aussi lorsqu'elles exploitent elles-mêmes un sentier, notamment eu égard aux obligations de bon voisinage qui leurs sont imposées par le Code civil du Québec (voir note 1).

Le présent Muni-Express porte sur les pouvoirs des municipalités relatifs aux VHR en vertu des principales lois traitant de cet aspect. Il s'agit de la Loi sur les véhicules hors route (LVHR), du Code de la sécurité routière (CSR), de la Loi sur les compétences municipales (LCM) et de la Loi sur

l'aménagement et l'urbanisme (LAU).

- Loi sur les véhicules hors route et Code de la sécurité routière
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
- Loi sur les compétences municipales

Loi sur les véhicules hors route et Code de la sécurité routière

En adoptant la LVHR en 1996, l'Assemblée nationale définissait le cadre régissant l'utilisation et la circulation des VHR. Ce cadre comporte notamment des règles relatives à l'âge minimal requis pour conduire un VHR, aux équipements nécessaires, ainsi qu'à la circulation. La Loi prévoit aussi des règles concernant l'établissement et l'exploitation de sentiers par les clubs d'utilisateurs de VHR et confère notamment à ceux-ci des obligations en matière d'aménagement, de signalisation et d'entretien de sentiers.

Certaines dispositions de la LVHR (L.R.Q., c. V-1.2) et du Règlement sur les véhicules hors route ainsi que du CSR (L.R.Q., c. C-24.2) ont trait aux pouvoirs réglementaires des municipalités en matière de circulation des VHR.

Pouvoirs réglementaires de la municipalité quant à la circulation des VHR à une distance différente de celle de 30 mètres d'une habitation ou de certains autres établissements

L'article 12 de la LVHR prévoit qu'il est généralement interdit de circuler en VHR à moins de 30 mètres d'une habitation, d'une installation exploitée par un établissement de santé ou d'une aire réservée à la pratique d'activités culturelles, éducatives, récréatives ou sportives. Les municipalités peuvent toutefois adopter un règlement pour fixer une distance différente, qu'elle soit inférieure ou supérieure à 30 mètres. Cette distance de séparation prévue dans la Loi ou dans un règlement municipal ne s'applique cependant pas, notamment, à la circulation sur un chemin public. Il est également possible de circuler à une distance moindre d'une habitation ou d'une aire réservée lorsque son propriétaire ou son locataire en donne l'autorisation expresse.

Par ailleurs, en vertu du Règlement sur les véhicules hors route, dans tout sentier situé à moins de 30 mètres d'une habitation, d'une installation exploitée par un établissement de santé ou d'une aire réservée à la pratique d'activités culturelles, éducatives, récréatives ou sportives, la limite de vitesse maximale permise est de 30 km/h, et ce, même si aucune signalisation n'est installée (article 1).

Pouvoirs réglementaires de la municipalité quant à la circulation des VHR sur les chemins municipaux

La LVHR interdit de façon générale la circulation de ces véhicules sur les chemins publics (article 11) au sens du Code de la sécurité routière, ce qui inclut ceux qui sont à la charge des municipalités. La Loi prévoit néanmoins des exceptions. Mentionnons celle voulant que les VHR puissent circuler sur la chaussée sur une distance maximale d'un kilomètre, à la condition qu'une signalisation routière l'autorise, pour rejoindre notamment un sentier ou une station-service, lorsque l'aménagement de l'emprise ne permet pas de circuler hors de la chaussée et du fossé, et que des obstacles incontournables empêchent de les rejoindre autrement. Le conducteur doit alors respecter les règles de la circulation (article 11, alinéa 1, paragraphe 4°). Pour une circulation sur la chaussée ou l'accotement sur plus d'un kilomètre, un règlement de la municipalité est requis (article 11, alinéa 1, paragraphe 6°).

En effet, une municipalité peut, en vertu du paragraphe 14° du premier alinéa de l'article 626 du CSR, adopter un règlement pour permettre la circulation des VHR sur un chemin public dont l'entretien est à sa charge, dans les conditions et pour les périodes de temps qu'elle détermine.

Lorsqu'une municipalité adopte un règlement pour permettre la circulation des VHR sur ses chemins, elle doit s'assurer que cette circulation est sécuritaire (distances de visibilité suffisantes, etc.), autant pour les VHR que pour les autres usagers de la route (primauté de la sécurité sur tous les autres facteurs) et ne crée pas d'impact sur le réseau routier du MTQ.

En 2006, un amendement législatif a été apporté au CSR afin de remplacer le devoir pour les municipalités de faire approuver leurs règlements relatifs à la circulation des VHR sur les chemins publics, par un devoir d'information. Ces règlements doivent être transmis au ministre des Transports, dans les 15 jours de leur adoption. Ils doivent être accompagnés d'un plan de signalisation et d'un rapport de sécurité établissant que la circulation proposée est sécuritaire. Si la circulation proposée dans le règlement n'est pas sécuritaire, le ministre des Transports peut exercer un pouvoir de désaveu.

La LVHR prévoit qu'il est possible pour les utilisateurs de VHR de traverser un chemin public aux endroits où une signalisation routière l'autorise (article 11, alinéa 1, paragraphe 2°). Il incombe donc aux municipalités d'installer cette signalisation aux endroits où elle autorise la traverse de ses chemins. Une analyse de sécurité doit être effectuée afin de vérifier si une telle circulation est sécuritaire, notamment en prenant en considération les distances de visibilité, la limite de vitesse affichée et le débit de véhicules. Pour plus d'information, les municipalités peuvent contacter la direction territoriale du MTQ de leur région pour connaître les différents critères techniques à respecter.

Conformément à la LVHR (article 11, alinéa 1, paragraphe 5°), la municipalité peut aussi autoriser, à certaines conditions, la circulation des VHR sur ses chemins lorsque la circulation routière est interrompue en raison d'événements exceptionnels ou des conditions atmosphériques.

Pouvoirs de la municipalité en matière de signalisation

Quand une municipalité autorise la circulation des VHR sur ses chemins, elle doit installer la signalisation routière appropriée afin d'informer correctement les usagers de la route. Cette signalisation doit être conforme aux normes prévues au Manuel de signalisation routière. La municipalité peut aussi enlever toute signalisation qui a été installée sur ses chemins sans son autorisation.

Pouvoirs réglementaires de la municipalité quant aux heures de circulation des VHR

Toujours en vertu du paragraphe 14° du premier alinéa de l'article 626 du CSR, la municipalité peut aussi prévoir les heures où la circulation en VHR sur ses chemins est autorisée ou prohibée. Elle peut également adopter, en vertu du paragraphe 2° de l'article 48 de la LVHR, un règlement pour régir les heures de circulation sur les terrains municipaux affectés à l'utilité publique ou sur les terres du domaine de l'État, sous réserve de certaines conditions, restrictions ou interdictions (article 8 de la LVHR).

Enfin, dans un sentier situé sur une emprise ferroviaire désaffectée et indiqué au schéma d'aménagement et de développement (SAD) d'une municipalité régionale de comté (MRC), une municipalité peut, par règlement, déterminer une période d'interdiction de circulation différente de celle prévue au Règlement sur les véhicules hors route. À défaut d'un tel règlement, il est interdit de circuler dans un tel sentier entre 22 h et 6 h.

Loi sur les compétences municipales

Depuis son entrée en vigueur, le 1er janvier 2006, la LCM (L.R.Q. c. C-47.1) établit une nouvelle approche en ce qui a trait aux compétences des municipalités locales et des MRC. En effet, les pouvoirs qui leur sont octroyés le sont maintenant par domaines de compétence. Ainsi, il ne faut plus rechercher l'habilitation législative précise, mais plutôt se demander si ce que l'on cherche à faire entre dans l'un ou l'autre de ces domaines. De plus, la loi mentionne, à son article 2, qu'elle vise à permettre aux municipalités de répondre « aux besoins municipaux, divers et évolutifs » et contre-indique l'interprétation « littérale ou restrictive ».

Notons que, en vertu de l'article 3 de la LCM et des principes généraux d'interprétation des lois, toute réglementation municipale incompatible avec une loi ou un règlement provincial est inopérante. Ainsi, dans l'exercice des pouvoirs généraux de réglementation qui lui sont octroyés par la LCM, une municipalité doit s'assurer que son règlement n'entre pas en conflit avec un règlement provincial sur le même sujet. Par exemple, une disposition contradictoire d'un règlement municipal doit s'incliner devant celle d'un règlement sous la responsabilité du ministre des Ressources naturelle et de la Faune dans une zone d'exploitation contrôlée ou dans une réserve faunique. Dans les sentiers visés à l'article 15 de la LVHR, soit les sentiers aménagés et exploités par « un club d'utilisateurs de VHR », la LVHR et ses règlements s'appliqueraient en priorité.

Le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 4 de la LCM octroi de nombreux pouvoirs aux municipalités dans plusieurs domaines liés aux VHR, notamment en matière d'environnement, de transports et de loisirs.

Compétences en matière d'environnement

L'article 19 de la LCM accorde une compétence de réglementation en matière d'environnement aux municipalités locales. Pour qu'un règlement municipal puisse s'appuyer sur cette disposition, il faut, bien entendu, qu'il vise la protection de l'environnement. Une municipalité qui réglemente en cette matière devrait donc être en mesure de démontrer l'impact environnemental de la conduite réglementée.

Une municipalité voulant protéger un plan d'eau, notamment un lac servant de source d'eau potable, d'un impact environnemental entraîné par la circulation des VHR sur ce dernier pourrait ainsi, en vertu de cette disposition, y limiter ou y interdire une telle circulation.

Compétences en matière de transport (voirie) et loisirs

En vertu de l'article 66 de la LCM, les municipalités locales ont compétence en matière de voirie sur les voies publiques dont la gestion ne relève pas du gouvernement du Québec ou de celui du Canada ni de l'un de leurs ministères ou organismes. La notion de voie publique inclut toute route, chemin, rue, ruelle, place, pont, voie piétonnière ou cyclable, trottoir ou autre voie qui n'est pas du domaine privé ainsi que tout ouvrage ou installation, y compris un fossé, utile à leur aménagement, fonctionnement ou gestion. Cette définition inclut un sentier de VHR de propriété publique.

En vertu du premier paragraphe du premier alinéa de l'article 4 de la LCM, toute municipalité a compétence en matière de loisir.

Les municipalités locales pourraient donc, en vertu de leurs compétences en matière de voirie ou de loisir, acquérir et aménager des sentiers de VHR sur leur territoire. Elles peuvent aussi, en vertu de l'article 7.1 de la LCM, confier à une personne (physique ou morale), l'exploitation de ses équipements destinés à la pratique d'activités récréatives. Toutefois, au même titre que n'importe quelle autre infrastructure municipale, un sentier de VHR municipal devrait être accessible à l'ensemble de la population. Par ailleurs, en vertu de son pouvoir général d'aide (article 90 de la LCM) une municipalité pourrait subventionner un club d'utilisateurs de VHR s'il s'agit d'un organisme sans but lucratif.

Quant aux MRC, l'article 112 de la LCM leur permet de déterminer l'emplacement d'un parc régional. Puisque l'article ne comporte aucune restriction quant à la forme, l'utilisation ou les activités exercées dans le parc, toute MRC peut créer un parc linéaire dédié à la pratique de l'activité de conduite de VHR. Les MRC peuvent également, en vertu de l'article 117, confier à une personne (physique ou morale) l'exploitation d'un tel parc.

Autres pouvoirs

D'autres dispositions, notamment les articles 59 et 62 de la LCM, octroient des pouvoirs généraux aux municipalités qui pourraient les utiliser afin de favoriser une cohabitation plus harmonieuse entre les citoyens et les amateurs de VHR. Par exemple, une municipalité pourrait régir les heures de circulation des VHR sur son territoire afin de limiter la circulation nocturne. Il s'agirait, en quelque sorte, d'un pouvoir complémentaire à celui déjà octroyé en vertu des articles 626 du CSR et 48 de la LVHR.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

La planification des sentiers de VHR comporte deux grandes thématiques qui ont trait à l'aménagement du territoire. D'une part, il est visé de localiser ceux-ci aux endroits où l'occupation du sol et la circulation de VHR sont les mieux compatibles. Nous avons vu que les municipalités disposent de pouvoirs pour adopter certaines mesures mitigeant l'impact de la circulation des VHR dans des milieux plus sensibles. D'autre part, la pérennisation des sentiers peut supposer d'empêcher que se développent dans leur voisinage des occupations du sol qui sont incompatibles avec la circulation des VHR.

Rôle central pour la MRC

Même si la conduite d'un VHR est généralement assimilée à un loisir, un sentier destiné à la circulation de ces véhicules ne diffère pas d'une autre infrastructure de transport puisque les impacts qui y sont associés peuvent parfois être comparables à ceux en bordure d'une route. La LAU permet de considérer cet enjeu du fait notamment qu'elle assimile un sentier de VHR à une voie de circulation (art. 1, paragraphe 10°).

Il doit donc, à l'instar d'autres équipements de transport, être pris en compte dans le SAD lors de la description et de l'organisation du transport terrestre (art. 5, 1er alinéa, paragraphe 7°). Sa nature de même que sa localisation doivent y être précisées (idem, sous-paragraphe a). De plus, étant donné ses possibles incidences sur les terrains qui lui sont contigus, mention devra être faite au SAD qu'une attention particulière doit être apportée, par les municipalités, au contrôle de l'occupation du sol à proximité de cet équipement de manière à y favoriser l'implantation d'usages compatibles (art. 5, 1er alinéa, paragraphe 5°).

L'objectif d'intégrer le tracé des sentiers de VHR dans le SAD tient avant tout dans l'identification des municipalités touchées par son passage. En effet, une fois le tracé reconnu au SAD, les règles d'aménagement déterminées par la MRC dans le document complémentaire du SAD obligeront les municipalités à en tenir compte dans leur réglementation d'urbanisme. Les règles établies par la MRC, qui viseront la gestion des usages, constructions ou ouvrages ou encore le contrôle du lotissement, pourront même contenir une disposition permettant la prohibition soit de tout usage, construction, ouvrage ou de certains d'entre eux soit encore du lotissement (art. 5, 2e alinéa, paragraphe 2°). Par ailleurs, considérant l'échelle cartographique utilisée pour représenter l'ensemble du territoire de la MRC, la localisation du sentier dans le SAD sera nécessairement approximative. Dans ce contexte, les ajustements apportés à son tracé pour tenir compte d'un déplacement consécutif à la résiliation d'un droit de passage ne nécessiteraient généralement pas une modification du SAD. Une telle modification ne serait nécessaire que dans le cas où, par exemple, une municipalité antérieurement non concernée le deviendrait ou dans le cas d'un déplacement majeur.

Enfin, outre les obligations susmentionnées, le document complémentaire du SAD peut obliger une municipalité locale à adopter un règlement sur les permis et certificats ou un plan d'aménagement d'ensemble, un plan d'implantation et d'intégration architecturale ou un règlement sur les usages conditionnels dont le contenu sera adapté à la présence d'un sentier de VHR (LAU, art. 6, 3e alinéa, paragraphe 1°). Elle peut également à l'endroit de ces règlements et de ceux de zonage, lotissement et construction établir des règles et des critères dont devra tenir compte la municipalité locale (LAU, art. 6, 3e alinéa, paragraphe 3°).

Pouvoirs de la municipalité locale en matière d'aménagement

Approche de nature normative

Nonobstant le contenu d'un SAD, une municipalité locale peut, de sa propre initiative, contrôler le développement des abords d'un sentier de VHR pour y favoriser une meilleure harmonisation des usages. L'intervention de la municipalité serait d'ailleurs indiquée à l'endroit de tout sentier de VHR non spécifiquement visé par la MRC ou qui ne ferait pas partie du réseau interrégional.

Une municipalité peut notamment intervenir en déterminant une distance séparatrice entre ce sentier et tout usage ou construction et réciproquement (LAU, art. 113, 2e alinéa, paragraphe 4°) ou encore en gérant ou prohibant tous les usages du sol, construction ou ouvrages à proximité d'un sentier (art. 113, 2e alinéa, paragraphe 16.1°). Semblables distances devraient être cohérentes à celles que la municipalité pourrait adopter en vertu de l'article 12 de la LVHR. Elle peut également régir ou prohiber toutes les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles (art. 115, 2e alinéa, paragraphe 4.1°).

Logiquement, l'intervention réglementaire de la municipalité devrait être tributaire de la planification du développement qu'elle aura au préalable effectuée de son territoire par le biais de son plan d'urbanisme (LAU, art. 83 et 84). Ce plan pourrait également prévoir les parties du territoire devant faire l'objet d'un programme particulier d'urbanisme pour tenir compte d'une situation particulière induite par la présence d'un sentier de VHR (art. 85).

Approche de nature qualitative (voir note 2)

Une municipalité locale pourrait également, dans certains cas, privilégier une approche qualitative pour

juger de projets d'aménagement associés à un sentier de VHR ou qui seraient localisés à proximité de celui-ci. L'avantage de l'approche qualitative vient de ce qu'elle permet au conseil d'une municipalité de discuter d'un projet avec son promoteur de manière à en arriver à un aménagement qui tient compte, à la satisfaction du conseil, d'une situation particulière à laquelle il est confronté. Le plan d'aménagement d'ensemble répond à cette finalité (art. 145.9 à 145.14 de la LAU).

La municipalité pourrait de plus encadrer la réalisation de certains usages non autorisés par son règlement de zonage en recourant à un règlement sur les usages conditionnels. Elle pourrait, par exemple, préciser dans quelle zone serait autorisé un usage complémentaire à la présence du sentier de VHR, tel qu'une station service (art. 145.32, paragraphe 1°), et prévoir les critères suivant lesquels serait faite l'évaluation de cette demande d'usage conditionnel (art. 145. 32, paragraphe 4°).

Enfin, dans le cadre d'une préoccupation plus large visant la planification du développement d'une partie de son territoire, une municipalité pourrait, dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'implantation et d'intégration architecturale (LAU, art. 145.15 à 145.20.1), tenir compte de la présence d'une telle infrastructure. Elle pourrait ainsi assujettir la délivrance de permis de construction ou de lotissement à l'approbation de plans relatifs notamment à l'aménagement des terrains riverains et aux travaux qui y sont nécessaires pour gérer de la manière la plus harmonieuse possible la susceptibilité d'émission de bruit pouvant découler de la présence de cette infrastructure.

Le règlement de construction et le règlement sur les permis et certificats

Le règlement de construction permet notamment à une municipalité de réglementer les matériaux à utiliser (art. 118, paragraphe 1°) et d'établir des normes d'isolation de toute construction (idem, paragraphe 2°). Ces règlements peuvent s'avérer fort utiles pour gérer de la manière la plus convenable possible la susceptibilité d'émission de bruit à l'intérieur d'une résidence au moment de la construction ou lors d'une rénovation majeure. Le règlement sur les permis et certificats (LAU, art. 119) permet d'exiger le dépôt de plans ou de documents indispensables pour évaluer la conformité d'un projet aux normes prescrites par la municipalité ou encore le respect de ses exigences en matière de construction.

Conclusion

Les municipalités disposent de nombreux pouvoirs en matière de planification et de contrôle de l'occupation de leur territoire ainsi qu'en matière de circulation des VHR. Elles peuvent, en l'occurrence, jouer un rôle de premier plan dans la recherche de solutions qui protègent la qualité de vie des citoyens et celle de l'environnement, tout en permettant aux utilisateurs de VHR de circuler en toute sécurité et de générer un maximum de retombées économiques dans les régions.

Le gouvernement mise sur la concertation des intervenants pour que puissent être conciliées les attentes et préoccupations des riverains, des utilisateurs et des acteurs socio-économiques. En bout de ligne, ce sont les citoyens qui seront gagnants.

Note 1 : Le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette*, [2008] 3 R.C.S. 392, constitue un exemple éloquent de l'étendue de cette obligation.

Note 2 : La prise de décision en urbanisme pour plus de renseignements sur les outils de réglementation de nature qualitative.

Ce bulletin est réalisé par le Service des affaires institutionnelles et à la clientèle
de la Direction des communications du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3
Téléphone : 418 691-2015

La reproduction partielle ou totale de cette publication est autorisée pour des fins non commerciales à la condition d'en mentionner la source.

Retour vers le haut

Dernière mise à jour : 03-11-2009

Québec

© Gouvernement du Québec, 2005
Politique de confidentialité