

Mémoire du

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET
DE L'ENVIRONNEMENT RELATIVEMENT AU

**Projet de loi n° 121 - Loi visant à améliorer la
cohabitation entre les riverains de sentiers et les
utilisateurs de véhicules hors route ainsi que la
sécurité de ces utilisateurs**

par

Me Michel Bélanger,
Administrateur du CQDE

11 novembre 2010



PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le *Centre québécois du droit de l'environnement* (ci-après le « CQDE » ou le « Centre ») a été fondé en 1989. Depuis maintenant plus de 20 ans, le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité.

Notamment, le CQDE participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires. Cette implication a donné lieu à plus de quarante mémoires et analyses juridiques à l'intention de commissions parlementaires, du Sénat et des ministres concernés.

Enfin, lorsqu'approprié, le CQDE agit devant les instances judiciaires pour favoriser le développement d'une jurisprudence progressiste dans les domaines juridiques liés à l'environnement. À cet égard, l'expertise du CQDE et de ses juristes en matière de droit de l'environnement a été reconnue par la Cour du Québec lorsqu'elle a accueilli une demande d'intervention du CQDE pour représenter l'intérêt public.¹ Encore plus récemment, la Cour suprême du Canada a accordé au CQDE le droit d'intervenir dans une affaire touchant le droit de l'environnement afin que notre organisme puisse présenter ses commentaires sur la juste interprétation de l'article 976 du *Code civil du Québec*, en matière de troubles de voisinage.²

ATTENDU L'ABSENCE DE FINANCEMENT LE CQDE N'A PLUS DE PERMANENCE ET A DÛ SUSPENDRE SES ACTIVITÉS DE SUPPORT AUX CITOYENS. CES INTERVENTIONS REPOSENT ESSENTIELLEMENT SUR LE BÉNÉVOLAT DES MEMBRES DE SON CONSEIL D'ADMINISTRATION.

¹ *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.)

² *Ciment du St-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 C.S.C. 64; EYB 2008-150682.

Immunité de poursuite

Vous ne vous étonnerez pas que cet aspect du projet de loi **soit** certainement celui avec lequel nous avons le plus de difficulté. Comme nous l'avons dénoncé à plusieurs reprises, nous estimons qu'il n'y a aucune raison pour maintenir ce privilège excessif attribué à une classe de citoyens, les usagers de VHR.

D'une mesure présentée comme «temporaire» pour nous la faire avaler en 2004, le gouvernement se propose de prolonger jusqu'en 2017, soit pour un total de 13 ans une immunité de poursuite au bénéfice des amateurs de VHR qui empruntent des sentiers à proximité d'habitations, en leur causant des nuisances anormales ... À l'époque, cette mesure «temporaire» devait permettre de trouver des pistes alternatives pour éviter d'imposer des nuisances que la Cour supérieure avait jugé anormales.

Le gouvernement, sans motiver aucunement, ce qui explique qu'on ne se soit pas encore entendu pour déplacer les pistes de VHR conflictuelles, s'accommode plutôt facilement de la suspension du droit de ses citoyens au bénéfice des prétendues retombées économiques de ce type d'activité.

Or, pourquoi ne pas suspendre le droit de tous les citoyens québécois au nom du développement économique de tout genre... C'est précisément le précédent qui est le plus à craindre dans cet exercice hasardeux, d'autant plus qu'il privilégie le droit des usagers d'une activité de loisir sur le droit des propriétaires québécois. Le maintien de cette exception, par laquelle le gouvernement du Québec suspend des droits civils, est d'autant plus étonnant que depuis l'adoption de cette mesure en 2004, la Cour suprême du Canada a, dans une décision unanime, confirmé la portée du droit des citoyens de ne pas avoir à supporter des nuisances anormales. Dans cette décision, jugée comme l'une des plus importantes à avoir été rendue en droit de l'environnement, la Cour suprême concluait : *«En dernier lieu, il importe de constater que la reconnaissance d'une responsabilité sans faute favorise des objectifs de protection de l'environnement (et) renforce aussi l'application du principe du pollueur-payeur»*.

Il est paradoxal de constater que le titre du rapport de la Commission des transports et de l'environnement qui a conduit au dépôt du présent projet de loi s'intitulait *«Vers un développement durable de la pratique»*, puisque la décision d'accorder une immunité de poursuite à une activité créant une nuisance environnementale contrevient ainsi à au moins cinq éléments définissant le développement durable aux termes de la loi du même nom, à savoir :

Article 6 de la *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., chapitre D-8.1.1

- a) «*santé et qualité de vie*»: 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;
- b) «*équité et solidarité sociales*»: les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;
- c) «*protection de l'environnement*»: pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;
- 9° «*prévention*» : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;
-
- 15° «*pollueur payeur*» : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;
-

Sans doute est-il utile de rappeler l'objectif que ce même gouvernement poursuivait en adoptant cette dernière loi moins de deux ans après l'instauration de l'immunité de poursuite en faveur des auteurs de cette nuisance environnementale :

Article 1

La présente loi a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière(...)

Maintenant, sur le plan des principes, nous nous devons de rappeler aux parlementaires l'importance historique et conceptuelle du droit à la propriété privée au Québec.

En effet, parmi les principes qui ont forgé le droit civil de notre province, celui du respect de la propriété privée en est un des plus fondamentaux. Pour la majorité des Québécois l'acquisition d'une propriété est sans nul doute le bien qui a le plus de valeur tant au plan économique que sentimental. Que le gouvernement s'accommode si facilement de retirer une partie de la jouissance de ce bien au bénéfice des usagers d'une activité de loisir nous apparaît presque comme un abus de pouvoir législatif.

Lors de la réforme du Code civil du Québec en 1994, le ministre de la Justice exposait en ces termes les principes dictant le fondement du chapitre relatif à la propriété (article 947 à 1008 C.c.Q.) :

«Lors de la codification de 1866, on a considéré le droit de propriété comme le droit le plus absolu mais, depuis, l'on reconnaît que ce droit subi plusieurs atteintes, afin d'aménager notamment les droits respectifs de multiples propriétaires et de protéger l'intérêt général...»³

Ainsi, les tribunaux ont reconnu la légitimité de limiter l'absolutisme du droit de propriété lorsqu'il s'agissait, non pas de privilégier des activités environnementales nuisibles, mais, au contraire, pour assurer une meilleure protection de l'environnement. La Cour d'appel soulignait ainsi :

22 La protection de l'environnement et l'adhésion à des politiques nationales est, à la fin de ce siècle, plus qu'une simple question d'initiatives privées, aussi louables soient-elles. C'est désormais une question d'ordre public. Par voie de conséquence, il est normal qu'en la matière, le législateur, protecteur de l'ensemble de la collectivité présente et future, limite, parfois même sévèrement, l'absolutisme de la propriété individuelle (...) Le droit de propriété est désormais de plus en plus soumis aux impératifs collectifs. C'est là une tendance inéluctable puisque, au Québec comme dans bien d'autres pays, la protection de l'environnement et la préservation de la nature ont trop longtemps été abandonnées à l'égoïsme individuel»⁴

L'article 952 C.c.Q., dispose ainsi que le «propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est que par voie d'expropriation faite suivant la loi

³ Gouvernement du Québec, *Le Code civil du Québec - Commentaires du ministre de la Justice* – Tome 1, Les Publications du Québec, 1993, p. 554.

⁴ *Abitibi (Municipalité régionale de comté) c. Ibitiba ltée, CA Québec, No. 200-09-000515-905, le 2 avril 1993 (C.A.), EYB 1993-64267*

pour une cause d'utilité publique et moyennant juste et préalable indemnité.» (Notre emphase)

Bien entendu, on nous répondra qu'il n'y a pas eu ici d'expropriation en tant que telle et c'est tout à fait juste puisque celle-ci aurait été illégale. Illégale, puisque faite, non pas dans l'intérêt général, mais dans l'intérêt d'une classe de citoyens privilégiés, les amateurs d'activité de VHR. Il n'y a pas eu d'expropriation mais c'est tout comme, dès lors que vous privez les gens de la jouissance de leur propriété en leur imposant une nuisance jugée inacceptable par les tribunaux.

Cette apparente expropriation, sans motif public légitime, se fait, de surcroît, sans juste et préalable indemnité, alors que l'on prétexte des retombées de plusieurs millions de dollars de cette activité de loisir.

On nous répondra également que les propriétaires de VHR ne sont pas les seuls à trouver un privilège aussi exorbitant aux yeux du législateur, les agriculteurs en bénéficiant depuis plus de 20 ans. Sans trouver dans cet argument une justification plus légitime, soulignons que les agriculteurs ne bénéficient de l'immunité que dans la mesure où leurs activités sont encadrées par un certificat d'autorisation délivré en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et dans la mesure où «son exploitation en respectant les conditions et les distances énoncées au certificat et au règlement en vigueur lors de son émission.»⁵ Les usagers de VHR ont donc des privilèges encore plus exorbitants...

Distance séparatrice minimale de 100 mètres

Le projet de loi propose d'élargir de 30 à 100 mètres la distance entre une résidence et tout nouveau sentier aménagé après le 31 décembre 2011.

Il y a un problème important dans la logique de ce projet de loi concernant la distance minimale à respecter entre les résidences et les sentiers. En fait le problème, et nous parlerions davantage d'une aberration, vient du fait que cette distance minimale est réservée aux futurs sentiers. On peut imaginer ou espérer, qu'après toutes ces années et les leçons que devrait avoir tirées le gouvernement des jugements, les futurs sentiers allaient de toute façon être érigés à une distance suffisante pour éviter les conflits d'usage.

La proposition nous apparaît comme une aberration car cette distance minimale de 100 mètres, a été établie précisément sur recommandation de la *Commission*

⁵ Article 100 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., chapitre P-41.1

des transports et de l'environnement après avoir évalué que 30 mètres étaient insuffisants. Mais alors pourquoi limiter cette mesure qu'aux sentiers futurs, excluant ainsi les sentiers actuels visés spécifiquement par l'immunité de poursuite? Or, faut-il le rappeler, c'est précisément une même distance de 100 mètres qui avait été retenue par l'honorable juge Hélène Langlois dans l'affaire du *Petit train du Nord*, pour conclure à l'existence d'une nuisance anormale imposée aux voisins de la piste. Alors que le recours collectif avait au départ été autorisé au nom de tous les résidants bordant des sentiers dans un périmètre de 200 mètres, la cour devait conclure au procès que la preuve n'avait pas démontré «que la circulation de motoneiges constitue(a)it une nuisance pour les membres résidant à une distance de plus de 100 mètres de la piste. Ceux-ci n'ont droit à aucune indemnité.»⁶

Où est ainsi l'abus justifiant l'imposition d'une immunité alors que tant les parlementaires que le tribunal ont estimé qu'une zone minimale de 100 mètres devait être respectée entre les résidences et les sentiers de motoneige?

Pourquoi limiter le droit des propriétaires alors que, s'il y a abus, il vient davantage des auteurs de la nuisance ?

Mécanisme de médiation et d'arbitrage

Le mécanisme de médiation est la voie de compromis que semble avoir trouvée la Commission des transports et de l'environnement alors qu'après avoir rappelé le texte de l'article 87.1 de la *Loi sur les véhicules hors route*, celle-ci ajoute : «À la lumière des avis donnés par les participants aux consultations particulières, les parlementaires s'entendent sur l'importance de mettre en place un mécanisme de règlement des différends indépendants.»

Bien entendu, nous serons toujours pour la vertu et l'instauration de mécanismes alternatifs de règlement des conflits sera toujours une approche intéressante. Toutefois, cette proposition apparaît davantage comme un prétexte lorsqu'elle se présente comme un palliatif à la négation de droit... On ne remplace pas des droits par un mécanisme de médiation ou d'arbitrage.

D'une part, nul besoin d'un texte de loi pour instaurer la médiation dans notre système de justice, cette mesure ayant déjà été instaurée il y a plus de 10 ans par la Cour supérieure avec la conférence à l'amiable (Art. 151.14 et suivants C.p.c). Rappelons au passage qu'une des conditions de succès de cette démarche est que les deux parties doivent avoir la volonté de régler. Comment

⁶Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire "Petit train du Nord" c. Laurentides (Municipalité Régionale de Comté, C S Terrebonne, No. 700-06-000001-000, le 30 novembre 2004, j. Hélène Langlois, EYB 2004-81143.

envisager cette perspective lorsque l'un des deux protagonistes s'est vu nier ses droits?

Dans la situation actuelle, les auteurs des nuisances auront beau jeu de refuser tout compromis même dans le cadre de cette médiation. Ne serait-ce pas d'ailleurs cette négation du droit des uns qui fait que, même après 13 ans, nous n'avons toujours pas trouvé de pistes alternatives pour exercer cette activité malgré le vaste territoire du Québec?

Il est d'autant plus étonnant de lire dans le rapport de la Commission qu'advenant «un succès du mécanisme testé, la *Loi sur les véhicules hors route* serait modifiée, l'immunité serait levée»... Bien sûr, puisqu'il n'y aurait alors pas de risque de poursuite... Dans le cas contraire, nous devons donc comprendre que l'immunité devrait persister pour être bien certains que ceux et celles qui n'auront pas accepté le compromis, voient leur droit définitivement nié et ce, rappelons-le, sans indemnité et sans cause d'utilité publique...

Municipalités régionales de comté vs Municipalités locales

Nous comprenons mal l'objectif que poursuit l'article 47.2 proposé, lequel accorde une préséance à la municipalité régionale de comté pour «déterminer à l'égard de tout ou partie de son territoire les heures, qui peuvent varier selon les parties de territoire, pendant lesquelles la circulation des véhicules hors route est permise.»

Ces normes auraient préséance sur tout règlement adopté par une municipalité locale incluant, nommément, tout règlement «en matière d'environnement, de nuisances et de sécurité ou pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement, adopté par une municipalité locale et pouvant affecter les heures pendant lesquelles la circulation des véhicules hors route est permise.»

Le pouvoir des municipalités de réglementer la circulation des VHR sur leur territoire, surtout lorsqu'il est question de nuisances et de sécurité, devrait avoir préséance sur toute décision régionale qui, pour des raisons économiques, souhaiterait maintenir une circulation risquée, dont seuls les citoyens de la municipalité concernée feront les frais.