Obligation de décontaminer

La Cour supérieure rectifie le tir

PAR **Me JOËLLE R. CHIASSON**
Avocate, Daigneault, avocats inc.
Joelle.rchiasson@daigneaultinc.com

Établir la responsabilité d'une personne envers la décontamination d'un terrain est un sujet sensible, lourd de conséquences. En matière d'expropriation notamment, cette réalité peut parfois mener à de mauvaises surprises pour les municipalités, tel que nous l'apprend la Cour supérieure dans une récente décision portant sur la question de la déduction de l'indemnité d'expropriation des coûts de décontamination d'un terrain.

En effet, depuis le 1er mars 2003, de nouvelles règles en matière de décontamination des terrains contaminés sont entrées en vigueur. Bien que toujours de portée rétroactive envers le pollueur, le pouvoir d'ordonnance du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ministre) a été élargi au propriétaire, au locataire ou à quelque autre titre que ce soit, qui a (ou a eu) la garde du terrain visé par l'ordonnance.

Trame factuelle

L'expropriée au cœur du litige, 9092-9340 Québec inc. (9092), acquiert en 2000 un immeuble sur lequel elle exploitait un dépanneur, un casse-croûte et une station-service pour voitures et embarcations à moteur.

En 2009, 9092 entreprend de retirer les réservoirs souterrains d'essence en raison d'un écoulement provenant du bris d'un réservoir. Elle décontamine également les sols au niveau « C », le terrain étant en zone commerciale. À cette occasion, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) produit un rapport d'accident technologique. Les activités commerciales de 9092 sont interrompues alors temporairement à la fin de l'année 2009 pour permettre la décontamination, et reprennent en juin 2010.

En 2011, le MDDELCC adresse à 9092 des courriels lui demandant de démontrer qu'elle ne contrevient plus à l'article 20 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) ni à l'article 9 du Règlement sur les matières dangereuses (RMD), et de procéder à la caractérisation de l'eau souterraine au cours de l'année.

En aucun temps le ministre n'émet d'avis d'infraction ou d'ordonnance de décontamination à l'endroit de 9092.

En 2012, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu exproprie l'immeuble de 9092 pour en faire un stationnement public. À cette date, 9092 n'avait fait aucune caractérisation des sols et de l'eau souterraine du terrain. En 2013, le ministre délivre une ordonnance de décontamination du terrain à la Ville. Il est alors découvert que la propriété voisine du terrain est contaminée par des hydrocarbures provenant de l'immeuble.

La Ville décide alors de déduire de l'indemnité d'expropriation les coûts de décontamination du terrain, soit 450 000 $. D'où la question en litige : 9092 devait-elle décontaminer son terrain à la date de l'évaluation ou en assumer les coûts ?

Deux positions s'affrontent

S'estimant lésée, 9092 s'est adressée au Tribunal administratif du Québec (TAQ), qui a conclu que ces coûts lui étaient imputables. Siégeant en appel, la Cour du Québec (CQ) infirme la décision du TAQ. Elle accueille l'appel et statue que la conclusion du TAQ est « déraisonnable, profondément injuste et qu'elle ne peut faire partie des issues possibles en regard des faits et du droit ».

La Ville intente un pourvoi en contrôle judiciaire devant la Cour supérieure du Québec (CS) à l'encontre du jugement de la CQ. Elle plaide que 9092 est tenue en vertu de la LQE et du RMD de compléter la décontamination des sols à la suite du déversement d'essence survenu en 2009. Quant à 9092, elle soutient que son commerce de carburant à bateaux est toujours en exploitation à la date de l'expropriation, et qu'aucune obligation de parfaire la décontamination ne lui incombe tant qu'elle poursuit ses activités.

La décision de la Cour supérieure

Dans *Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu* c. *Cour du Québec,* 2017 QCCS 4832, la CS rejette la demande de pourvoi en contrôle judiciaire de la Ville. La juge met en relief que l'article 20 LQE crée une interdiction de contaminer l'environnement, mais ne crée pas d'obligation de décontaminer. Elle rappelle que le ministre n'a pas jugé bon d'exercer sa discrétion d'émettre une ordonnance à l'encontre de 9092 suite à l'incident technologique.

D'ailleurs, la CS abonde dans le même sens que la CQ à savoir que l'incident technologique de 2009 n'a pas la gravité objective et les conséquences que le TAQ suggère. La CS précise que les rapports déposés en preuve démontrent clairement que la quantité estimée de la fuite est minime.

La CS s'attarde ensuite sur les devoirs légaux pour le responsable d'une source de contamination de poser certains gestes lorsqu'il cesse définitivement une activité industrielle ou commerciale (31.51 LQE), ou lorsqu'il projette de changer l'utilisation du terrain (31.53 à 31.56 LQE). La preuve démontre que c'est en raison de l'expropriation que la cessation des activités s'est produite. Du reste, la Ville reconnaît que ces dispositions ne sont pas applicables à 9092.

« Par ailleurs, tel que l'énonce la CQ, sans ordonnance, il n'y a pas d'obligation de décontaminer avant les échéances prévues à la LQE (changement d'usage ou cessation d'activités). »

La CS poursuit son raisonnement en étudiant les obligations qui s'imposent en présence d'une contamination, sans ordonnance du ministre, mais tenant compte des demandes du MDDELCC, telle la caractérisation de l'eau souterraine. Elle conclut que le TAQ était dans l'erreur lorsqu'il a affirmé que dès qu'il y a déversement chez le voisin, les obligations de la LQE imposent la décontamination. Tout comme la CQ, la CS souligne que la LQE prévoit des conditions d'exercice préalables aux pouvoirs d'ordonnance du ministre, dont l'obligation d'aviser.

Dans un autre ordre d'idées, bien que le TAQ ne traite pas de l'article 9 du RMD pour justifier sa décision, la CS précise que l'objectif de la réhabilitation pour tout déversement accidentel d'une matière dangereuse consiste à remettre le terrain dans son état initial, avant le rejet. Or, la preuve ne permet pas d'établir quelle part de la contamination identifiée en 2013 prend sa source dans l'incident technologique plutôt que dans les activités de distribution d'essence exercées par 9092 pendant de nombreuses années. On ne connaissait pas non plus l'état du terrain avant cet incident.

Par ailleurs, tel que l'énonce la CQ, sans ordonnance, il n'y a pas d'obligation de décontaminer avant les échéances prévues

« En soi, cette décision clarifie les obligations d'une municipalité qui, malgré la connaissance de la contamination d'un terrain, décide de l'exproprier. Elle se doit d'être consciente que les conséquences de la contamination d'un terrain peuvent représenter une bombe à retardement, qui peut se manifester à tout moment. »

à la LQE (changement d'usage ou cessation d'activités). Du coup, le TAQ avait tort d'affirmer que les articles 20 et suivants s'appliquent, qu'il y ait ou non cessation des activités. Pour appuyer cette conclusion, il référait à deux témoignages, soit à celui d'un expert de la Ville et d'un représentant du MDDELCC.

La juge remet les pendules à l'heure : la nature des obligations qui incombent à 9092 ne relève pas de ces personnes. L'analyse des dispositions législatives et réglementaires repose sur le décideur qui doit, à la lumière des faits, déterminer si des obligations s'imposent à l'expropriée avant la cessation des activités imposées.

Au surplus, suite à une analyse détaillée de la jurisprudence du TAQ, la CQ conclut que la grande majorité des décisions en matière d'expropriation dans des situations de décontamination va à l'encontre de la conclusion du TAQ de déduire des coûts de décontamination de l'indemnité. La CS conclut que l'analyse de la CQ est sans faille, puisque nous ne sommes pas en présence d'une nouvelle activité de la part de 9092, mais bien de la Ville, qui a aménagé un stationnement public sur le terrain exproprié.

Finalement, la CS énonce que rien dans la LQE ne prévoit qu'une personne qui entreprend volontairement des travaux partiels de décontamination s'engage à les compléter sur-le-champ.

Impacts de la décision finale de la Cour supérieure

Une déclaration d'appel a été déposée le 29 novembre 2017 par la Ville ainsi qu'une requête pour permission d'appeler. Cette requête a été rejetée le 12 décembre 2017. Ainsi, la CS confirme, à l'avantage des expropriés, que l'obligation de décontamination d'un terrain ne peut découler de l'article 20 LQE. La CS rejette le pourvoi en contrôle judiciaire et annule la décision du TAQ d'imputer la totalité des frais de décontamination à 9092. Elle conclut que la décision du TAQ conduit à un résultat injuste et déraisonnable.

En soi, cette décision clarifie les obligations d'une municipalité qui, malgré la connaissance de la contamination d'un terrain, décide de l'exproprier. Elle se doit d'être consciente que les conséquences de la contamination d'un terrain peuvent représenter une bombe à retardement, qui peut se manifester à tout moment. Or, elle ne pourra pénaliser l'exproprié pour la survenance de problématiques environnementales dues à cette contamination. Elle devra donc redoubler de diligence et de prévoyance en tout temps, dans la gestion de ses terrains contaminés. ●