

Limites au pouvoir d'expropriation d'une ville

Le cas d'une réserve naturelle à Baie-Saint-Paul



PAR NICOLAS TROTTIER
B. Sc., avocat, Daigneault Avocats inc.
nicolas.trottier@daigneaultinc.com

Parfois méconnue, la Loi sur la conservation du patrimoine naturel peut offrir d'importantes protections aux milieux naturels d'intérêt. Dans l'affaire Simard c. Ville de Baie-Saint-Paul, ces protections ont été mises à l'épreuve dans le cadre d'un projet de parc municipal nécessitant l'expropriation d'une propriété reconnue comme réserve naturelle.

La propriété concernée dans cette affaire est située sur les batters du fleuve Saint-Laurent, au confluent de la rivière aux Vases et de la rivière du Moulin à Baie-Saint-Paul. Il s'agit d'un milieu naturel d'une grande valeur écologique, composé en majeure partie de marais salins incluant de nombreux étangs, milieu qui est préservé depuis plusieurs décennies par la famille Simard. Le 14 octobre 2015, M. Simard et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) signent une entente de reconnaissance de réserve naturelle conformément à la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN), nommée « Réserve naturelle de la Rivière-des-Vases » (ci-après « entente »). Il est important de noter les caractéristiques de cette entente : elle est perpétuelle ; elle est opposable aux tiers, c'est-à-dire qu'elle demeure applicable à tout acquéreur subséquent, ce qui inclut la Ville même si le mode d'acquisition est l'expropriation ; elle prévoit l'interdiction d'aménager toute infrastructure sur la propriété et d'y mener des activités susceptibles d'aller à l'encontre des objectifs de conservation de l'entente, c'est-à-dire les activités pouvant nuire de quelque façon que ce soit aux caractéristiques naturelles de la propriété.

Pour sa part, la Ville de Baie-Saint-Paul (ci-après « la Ville ») convoite depuis plusieurs années cette propriété pour y aménager un parc municipal linéaire sous forme de passerelle, dont le tracé empiète dans les marais sur une distance d'environ 800 mètres. N'ayant pu acquérir la propriété de gré à gré, la Ville prend une résolution, le 8 février 2016, afin de procéder à l'expropriation de la propriété pour y aménager son projet. Un avis d'expropriation est envoyé le 30 mars 2016, lequel est contesté devant les tribunaux.



Une démarche insistante pour un projet non réalisable

Dès 2012, la Ville entame des démarches auprès du MDDELCC pour analyser la faisabilité du projet de passerelle. Les intervenants du ministère donnent un avis défavorable aux consultants du promoteur de projet, considérant que celui-ci se heurte aux lignes directrices de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Il va sans dire que la faisabilité du projet passe notamment par l'obtention d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement. De plus, le projet serait situé dans une zone agricole, nécessitant ainsi une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole. Enfin, on fait savoir au promoteur que des espèces fauniques menacées et vulnérables ont été relevées sur la propriété, et qu'une autorisation en vertu de la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables pourrait être requise.

Les consultants du promoteur produisent un rapport, en janvier 2013, dans lequel eux-mêmes font état des difficultés techniques du projet, notamment le fait qu'il se retrouve en zone de grandes marées et que les infrastructures seraient soumises aux inondations, aux glaces, aux eaux salines et à l'humidité. Ils recommandent un tracé alternatif pour augmenter

« Pour sa part, le Code civil du Québec spécifie à l'article 952 qu'un « propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique ». Bien que le projet de la Ville était réservé à des fins publiques, ce pouvoir général d'expropriation n'est pas absolu. »

les chances d'acceptabilité auprès du MDDELCC et pour tenir compte de la valeur écologique du milieu.

En 2015, la Ville présente officiellement son projet à la Direction régionale de l'analyse et de l'expertise de la Capitale-Nationale (MDDELCC). À la suite de cette rencontre, la direction régionale sollicite l'avis de plusieurs départements au sein de son ministère. Les opinions recueillies convergent vers un refus du projet vu l'importance et la fragilité du milieu, et en raison des conséquences que pourraient avoir des activités anthropiques sur celui-ci. Un tracé alternatif qui évite les marais semble la solution à privilégier. D'ailleurs, les consultants de la Ville partagent cette opinion dans leur rapport final de caractérisation écologique déposé en décembre 2015. Malgré la non-faisabilité apparente du projet, laquelle est due aux contraintes environnementales et au fait qu'il va à l'encontre des objectifs de l'entente de reconnaissance de réserve naturelle, la Ville décide de procéder à l'expropriation. En effet, elle espérait obtenir du ministre du MDDELCC une modification à l'entente lui permettant de mettre en place son projet. Il est à noter que la Ville a soumis trois différents tracés au fil du temps, mais tous empiétaient dans les marais se voulant ainsi non réalisables en vertu des lois environnementales applicables.

La décision du tribunal

Le pouvoir d'expropriation des villes est donné par l'article 570 de la Loi sur les cités et villes. Pour sa part, le Code civil du Québec spécifie à l'article 952 qu'un « propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique ». Bien que le projet de la Ville était réservé à des fins publiques, ce pouvoir général d'expropriation n'est pas absolu.

D'entrée de jeu, M. Simard et le procureur général du Québec (représentant les ministres du MDDELCC et du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs) tentent de faire appliquer des exceptions au pouvoir d'expropriation des villes; la première étant que la propriété serait tenue en fiducie pour l'usage de l'État puisqu'il y a entente de reconnaissance de réserve naturelle, et l'autre étant que cette entente confère à l'État un droit réel sur la propriété. Le tribunal rejette ces arguments considérant que

la Ville, suivant l'expropriation, aurait eu les mêmes obligations découlant de l'entente que M. Simard.

Le tribunal tranche plutôt le débat sur la démonstration que devait faire la Ville quant au caractère raisonnable de sa décision d'exproprier. En d'autres mots, la Ville devait démontrer que son projet était réalisable à la lumière de l'entente, de la LCPN et des autres lois environnementales applicables, incluant l'obtention d'autorisations ministérielles. Or, la Ville n'a pas su démontrer que son projet était réalisable. Bien qu'il ne soit pas essentiel que la Ville ait obtenu toutes les autorisations nécessaires des autorités, et ce, préalablement à l'expropriation, encore faut-il que le but de cette expropriation puisse être atteint. La Ville avance comme argument que les ministères concernés n'ont pris aucune décision formelle au moment de l'expropriation. Le tribunal ne retient pas cet argument, notamment en considération des nombreux avis professionnels transmis à la Ville par les intervenants des ministères concernés, et du fait que le projet contrevient aux objectifs de la LCPN et de l'entente de reconnaissance de réserve naturelle. Dans ces circonstances, le tribunal conclut que la Ville n'a pas su démontrer le caractère raisonnable de sa décision d'exproprier M. Simard pour établir son projet de parc linéaire. ●

« Dans ces circonstances, le tribunal conclut que la Ville n'a pas su démontrer le caractère raisonnable de sa décision d'exproprier M. Simard pour établir son projet de parc linéaire. »