

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE TERREBONNE

N° : 700-17-003493-060

DATE : Le 27 février 2007

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE JEAN CRÉPEAU, J.C.S.

CHALETS ST-ADOLPHE INC.

Demanderesse

- et -

ALLAN EDWARD FELDMAN

Demandeur

c.

**LA MUNICIPALITÉ DE ST-ADOLPHE
D'HOWARD**

Défenderesse

et -

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Mis en cause

JUGEMENT

[1] Le Tribunal est saisi d'une requête pour rejet d'expertise.

[2] Cette requête est présentée dans le cadre d'une requête en jugement déclaratoire.

[3] Cette procédure vise essentiellement à faire déclarer *ultra vires* des pouvoirs de la Municipalité de St-Adolphe d'Howard inc., d'adopter les règlements 535-1 et 2 et les règlements antérieurs.

700-17-003493-060

PAGE : 2

[4] Les règlements 535-2, 535-1 et 535 et 523 ont été adoptés par la municipalité défenderesse en mai 2003, novembre 2003, mai 2005 et avril 2006.

[5] Le préambule de chaque règlement contient sensiblement les mêmes allégations savoir:

"ATTENDU QUE la municipalité désire mettre en place des éléments lui permettant de lutter efficacement contre l'introduction possible d'espèces étrangères dans les lacs, ce qui aurait potentiellement des impacts majeurs sur le tourisme et la valeur foncière des propriétés riveraines des lacs affectés;

ATTENDU QUE l'utilisation intensive des lacs nuit à la paix, au bon ordre, au bien-être général sur le territoire de la municipalité et que le conseil doit assurer un rôle de bon gouvernement;

[...]

ATTENDU QUE la municipalité peut réglementer l'accès aux lacs sur son territoire;

[...] ...etc."

[6] Le règlement 535-2 adopté en avril 2006 abrogeait le règlement 535-1 lequel abrogeait les règlements 535, 523 et 568 concernant la protection des berges et du milieu aquatique sur les lacs Saint-Joseph et Ste-Marie dans la municipalité de St-Adolphe d'Howard.

[7] Les chalets St-Adolphe inc., demanderesse et Allan Edward Feldman, sont des propriétaires de chalets de villégiature dans la municipalité de St-Adolphe d'Howard, certains chalets étant riverains, d'autres en périphérie du lac.

[8] Les demandeurs sont des contribuables au sens des règlements de la municipalité défenderesse.

[9] Ils allèguent dans la requête en jugement déclaratoire que ces règlements ont tous pour objet, au moyen de dispositions similaires, de régir l'accès et la navigation sur les lacs Saint-Joseph et Ste-Marie de même que sur la rivière mitoyenne à ces deux lacs et la rivière mitoyenne aux lacs Ste-Marie et Théodore dans les territoires de la municipalité défenderesse.

[10] Ces règlements seraient nuls et *ultra vires* des pouvoirs de la municipalité défenderesse en ce qu'ils ont pour objet de légiférer sur la navigation et le droit public de navigation, domaine relevant de la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu de l'article 91 (10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

700-17-003493-060

PAGE : 3

[11] La défenderesse a produit une défense à la requête, elle allègue essentiellement aux paragraphes 28 et suivants ce qui suit:

- "28. Les règlements 523, 535, 535-1 et 535-2 et 568 n'ont jamais été édictés pour venir limiter le droit de navigation, qui est un droit public de compétence fédérale selon l'article 91 (10) de *la Loi constitutionnelle de 1867*;
29. Ces règlements concernent plutôt l'accès, avec comme objectif la protection de la qualité de l'eau, du milieu aquatique ainsi que des rives et du littoral sur les lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie, de même que sur la rivière mitoyenne entre ces deux lacs et partie de la rivière mitoyenne entre les lacs Sainte-Marie et Théodore;
30. En restreignant l'émission des permis d'accès aux lacs pour les résidants seulement, le règlement 535-2 vise à limiter le nombre d'usagers des plans d'eau, diminuant ainsi les problèmes environnementaux et limitant les risques de contamination des plans d'eau par des contaminants que les embarcations de non-résidants sont susceptibles d'apporter;
31. Cette réglementation est conforme aux champs de compétence des municipalités locales, tel que le prévoit l'article 4 de la *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. 47.1), lequel prévoit qu'une municipalité a compétence, entre autres, dans les domaines de l'environnement, la salubrité, les nuisances et la sécurité;
32. Également, l'article 2 de la même loi prévoit qu'il faut interpréter les dispositions et les pouvoirs des municipalités de manière à ce que ces dernières répondent aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Le même article édicte que ces dispositions ne doivent pas être interprétées de manière littérale ou restrictive;
33. L'article 85 de ladite loi permet à une municipalité d'adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population;
34. De plus, en décembre 1987, le gouvernement du Québec s'est doté d'une Politique gouvernementale en matière de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, respectant ainsi le pouvoir des municipalités en matière d'aménagement du territoire. La mise en œuvre de la Politique se fait par son intégration dans les schémas d'aménagement des MRC et puis, par conformité, dans la réglementation d'urbanisme de chacune des municipalités du Québec;
35. La réglementation municipale contestée ne régit donc pas de façon directe la navigation et, de surcroît, s'il y avait empiètement à la compétence fédérale, elle ne le serait que d'une manière très incidente, ce qui n'aurait pas pour effet de rendre le règlement 535-2 ou ses prédécesseurs nul et *ultra vires*;"

700-17-003493-060

PAGE : 4

[12] Le règlement 535-2 contient spécifiquement les dispositions suivantes:

"ARTICLE 2 : DÉFINITION DES TERMES

Propriétaire riverain: Toute personne physique ou morale étant propriétaire et/ou résidant d'une propriété limitrophe aux lacs. Sont aussi inclus les propriétaires d'une servitude de passage notarié auxdits lacs et situés sur le territoire de la municipalité;

Résidant: Toute personne contribuable sur le territoire de la municipalité à titre de propriétaire (bâtisse ou terrain) ou détenteur d'un bail de location d'une habitation d'une durée minimale de plus de trente (30) jours ou occupant une place d'affaires sur le territoire de la municipalité. Sont expressément exclus les conjoints et/ou les enfants non domiciliés dans la municipalité. Aux fins d'application des présentes, seuls les baux s'appliquant à des immeubles résidentiels ou commerciaux au sens du rôle d'évaluation seront acceptés;

ARTICLE 4 : CONTRÔLE DES DÉBARCADÈRES MUNICIPAUX

Seuls les résidents du territoire de la municipalité ont droit à l'utilisation des débarcadères municipaux sauf en cas d'exception prévue au présent règlement.

ARTICLE 5 : DÉBARCADÈRE NON AUTORISÉ

Sont prohibés sur tout terrain ayant frontage sur les rives des lacs, toutes utilisations du sol à des fins de desserte et/ou de descente d'embarcations motorisées que ce soit pour la mise à l'eau ou leur sortie de l'eau. Sont également prohibés l'installation, la construction ou l'aménagement de rampe de mise à l'eau.

La présente disposition ne s'applique pas dans le cas du propriétaire riverain qui utilise sa propriété riveraine pour sa propre embarcation motorisée, s'il se conforme aux dispositions du présent règlement y compris le nettoyage des embarcations.

ARTICLE 6 : DÉBARCADÈRE PRIVÉ

Tout débarcadère privé doit être muni d'une chaîne ou d'une barrière cadenassée en permanence ou encore d'un obstacle permanent, afin d'empêcher l'accès à l'eau à une embarcation motorisée sur une remorque ou sur tout autre véhicule, pouvant circuler sur un chemin public.

ARTICLE 7 : USAGE INTERDIT

Nul ne peut utiliser ou permettre que soit utilisé un terrain afin qu'une personne, autre que le propriétaire riverain, ait accès au lac avec une embarcation motorisée, dont il n'y pas propriétaire, (*sic*). Pour les propriétaires de droits de passage ou d'un accès notarié, les mêmes dispositions s'appliquent à moins que le droit de passage ou d'accès indique clairement le droit de mettre une embarcation motorisée à l'eau.

700-17-003493-060

PAGE : 5

ARTICLE 8 : PERMIS OBLIGATOIRE

Nul ne peut utiliser sa propriété riveraine, tel que prévu à l'article 5 ou avoir accès à l'un des débarcadères municipaux pour la mise à l'eau d'une embarcation motorisée, à moins d'avoir obtenu au préalable un permis, qui doit être dûment apposé à l'endroit ou aux endroits spécifiés dans la documentation qui accompagne les permis d'accès au lac lors de leur obtention."

[13] Dans le cadre de sa défense, la défenderesse allègue au paragraphe 21 ce qui suit :

"le règlement 535-2 réglemente l'accès aux lacs, avec comme objectif fondamental d'assurer la protection environnementale des plans d'eau concernés, plus particulièrement afin d'empêcher en raison du va-et-vient des embarcations entre différents plans d'eau, que des substances organiques nuisibles et des espèces exotiques envahissantes n'y soient introduites, et d'empêcher en raison de la mise à l'eau des embarcations motorisées par la rive et le littoral adjacent de terrains privés non munis d'une rampe de mise à l'eau que des conditions favorables à l'eutrophisation prématurée des lacs ne s'installent, le tout tel qu'en fait foi l'expertise de la firme **Option Environnement inc.** produite comme pièce D-1."

[14] C'est ce rapport de la firme **Option Environnement inc.** que la défenderesse a fait signifier aux demandeurs sous l'article 402.1 *C.p.c.* le 15 novembre 2006, que les demandeurs veulent faire rejeter du dossier.

[15] Au soutien de la requête en rejet, les demandeurs allèguent que le mandat confié à **Option Environnement inc.** l'a été après l'entrée en vigueur des règlements précités.

[16] Ce rapport vise exclusivement à plaider l'**efficacité** du règlement pour assurer la protection de l'environnement du territoire visé par ce règlement.

[17] En introduction, le rapport d'**Option Environnement inc.** contient la mise en garde suivante:

"1.0 INTRODUCTION ET MANDAT

La municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard (la Municipalité) est présentement impliquée dans un processus de Requête pour jugement déclaratoire déposée par Chalets St-Adolphe inc. et Allan Edward Feldman à la Cour supérieure du Québec. Cette requête **vise essentiellement à faire déclarer *ultra vires* le règlement 535-2 de la Municipalité, règlement qui encadre les accès des embarcations aux lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie. La Municipalité a mandaté Option Environnement pour obtenir un avis expert sur l'efficacité de son règlement à assurer la protection de l'environnement du territoire visé par ce règlement.**

(soulignements ajoutés)

700-17-003493-060

PAGE : 6

[18] Au soutien de la requête en rejet, les demandeurs allèguent :

"12. Le rapport d'expertise R-5 est **irrecevable** pour les motifs suivants:

- a) **le litige porte sur une question constitutionnelle**, à savoir si les règlements R-1 à R-4 sont nuls et *ultra vires* des pouvoirs de la municipalité défenderesse en ce qu'ils ont pour objet de légiférer sur la navigation et le droit public de navigation, des domaines relevant de la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu de l'article 91 (10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- b) **le rapport R-5 n'existait pas** au moment où les règlements R-1 à R-4 ont été adoptés par le conseil de la municipalité défenderesse et le conseil de celle-ci ne pouvait donc avoir connaissance de ce rapport;
- c) les règlements R-1 à R-4 constituent l'expression de l'intention du conseil de la municipalité défenderesse et seuls les faits qui ont été portés à la connaissance du conseil et qui ont servi de fondement aux décisions que constituent les règlements R-1 à R-4 sont pertinents pour apprécier la validité de cette intention; que ce soit sous l'angle administratif ou l'angle constitutionnel;
- d) le rapport d'expertise R-5 constitue une **opinion** concernant **l'efficacité** du règlement R-1 et indirectement des Règlements R-2 à R-4 et il n'est d'aucune pertinence pour apprécier la **validité** des décisions du conseil de la municipalité défenderesse que constituent les règlements R-1 à R-4;
- e) le rapport d'expertise R-5 constitue une preuve *ex post facto* pour tenter de justifier la validité des règlements R-1 à R-4;"

[19] Les demandeurs allèguent aussi :

"13. Également, le rapport d'expertise R-5 est irrecevable parce qu'il constitue une tentative de justification, au nom de la protection de l'environnement, de limitations au droit public de navigation et à la navigation, des domaines relevant de la compétence exclusive du Parlement en vertu de l'article 91 (10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*;

14. En effet, la véritable nature des règlements R-1 à R-4 est de limiter l'accès des embarcations motorisées au lac St-Joseph et au lac Ste-Marie aux seules embarcations motorisées qui appartiennent aux résidents de la municipalité défenderesse;"

[20] Les demandeurs demandent donc de déclarer le rapport d'expertise irrecevable et de le rejeter du dossier.

700-17-003493-060

PAGE : 7

DÉCISION

[21] La requête en jugement déclaratoire présentée par les demandeurs touche le domaine de la compétence législative municipale essentiellement, à savoir, si la municipalité peut adopter un règlement limitant l'accès aux lacs situés dans les limites de son territoire. Et ces limites d'accès aux lacs s'adressent en particulier aux non-résidents et les propriétaires non riverains ou locataires.

[22] La question posée par les demandeurs touche essentiellement et uniquement les pouvoirs de la municipalité d'édicter des règlements en cette matière.

[23] Les demandeurs allèguent qu'il s'agit de pouvoirs appartenant exclusivement au Parlement fédéral.

[24] Il appert d'ailleurs de la *Loi sur les compétences municipales*¹ :

"4. En outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, toute municipalité locale a compétence dans les domaines suivants:

[...]

4° l'environnement;"

[25] L'objet de la requête en jugement déclaratoire n'est pas de déterminer si la municipalité a des pouvoirs en matière d'environnement, de salubrité ou de sécurité publique mais en matière de **navigation sur les lacs de juridiction fédérale**.

[26] Par ailleurs, l'introduction même du rapport d'expertise le reconnaît savoir: que l'expertise vise à "**déterminer l'efficacité du règlement à assurer la protection de l'environnement...**".

[27] Il ne s'agit pas là d'une question constitutionnelle.

[28] La requête introductive en jugement déclaratoire ne vise pas à contester l'efficacité du règlement en matière d'environnement mais à contester sa validité en tant que mesure réglementaire et de tester sa constitutionnalité.

[29] Les défenderesses ont soumis une abondante jurisprudence établissant que la recevabilité d'une preuve d'expert sera mieux décidée par un juge du fond.

[30] Le Tribunal le reconnaît et ne le conteste pas.

[31] Par ailleurs, la situation en l'instance est toute différente: l'expertise vise un **objectif différent** de la requête principale. Madame la juge Marie St-Pierre dans l'arrêt *Iko Industries Ltd. c. Produits pour Toitures Fransyl Itée*² énonce dans cette cause:

"[3] Quatre éléments sont nécessaires à l'admissibilité d'une preuve d'expert: sa pertinence, la nécessité d'aider le juge du procès, l'absence de toute règle d'exclusion et la qualification suffisante de l'expert.

¹ L.R.Q., c. C-47.1

² [2007] QC C.S. 33, 500-17-027397-051

700-17-003493-060

PAGE : 8

[...]

[19] La Cour suprême a énoncé et réitéré que la preuve d'expert n'est admissible que si requise pour permettre au juge des faits de comprendre ou de trancher des aspects techniques, scientifiques ou spécialisés d'un litige.

R. c. Lavallée

"Le témoignage d'expert est admissible pour aider le juge des faits à faire des inférences dans des domaines où l'expert possède des connaissances ou une expérience pertinente qui dépassent celles du profane."

[20] Comme l'énonce l'auteur Jean Claude Royer, ce besoin d'éclairage constitue une condition préalable à la recevabilité de la preuve envisagée:

"La première condition préalable à la recevabilité d'une expertise est que celle-ci soit de nature à aider le tribunal à comprendre les faits et à apprécier la preuve. Il faut donc que le litige porte sur des questions scientifiques ou techniques d'une certaine complexité. Lorsque les faits sont simples et que le juge est aussi capable que l'expert de les comprendre et de déduire les conclusions qui en découlent, l'expertise n'est pas admissible." (Nos caractères gras et soulignements)

[22] Bref, la question en litige doit être telle qu'il ne soit pas possible pour le décideur des faits, juge ou jury selon le cas, d'en décider de façon éclairée sans le concours d'une personne qui possède des connaissances spéciales."

[32] Enfin, madame la juge St-Pierre ajoute :

"[25] Faut-il laisser le juge du procès décider de la nécessité ou de l'utilité de pareille preuve? Comme l'énoncent de nombreuses décisions des tribunaux, il est certes sage de ce faire en cas de situation douteuse.

[26] Mais doit-il toujours en être ainsi?

[27] Le Tribunal ne le croit pas.

[28] À l'ère de préoccupations d'accessibilité à la justice, alors que le législateur impose de multiples règles de gestion de l'instance et qu'il confie aux juges le soin de veiller à son bon déroulement, la non-recevabilité d'une preuve annoncée doit pouvoir donner lieu à une intervention du tribunal à la première occasion. Autrement, comment espérer promouvoir la saine administration de la justice et l'application et le respect du principe de la proportionnalité?

[29] Les réticences à intervenir en matière de preuve en cours de dossier et le report de semblables interventions à l'étape ultime du procès doivent aujourd'hui s'estomper en situation de gestion de l'instance, depuis le jour 1. La gestion de

700-17-003493-060

PAGE : 9

l'instance souhaitée et imposée aux dispositions du *Code de procédure civile* et l'atteinte de ses objectifs sous-jacents requièrent, sous réserve des seules limites clairement imposées par le législateur, que le juge puisse intervenir à toutes les étapes d'un dossier et qu'il le fasse."

[33] Le présent litige porte sur une question constitutionnelle savoir: "les pouvoirs réglementaires de la municipalité défenderesse en matière de navigation" selon les allégations de la requête introductive.

[34] Introduire au débat l'**efficacité** de cette réglementation constitue une **déviaton majeure** pouvant conduire à un déraillement procédural qui entraînera les parties dans un débat sans fin.

[35] En effet, les questions environnementales ne sont pas de nature à être réglées par une ou plusieurs opinions d'expert.

[36] En l'instance, là n'est pas le litige.

[37] En conséquence, le Tribunal rejettera du dossier l'expertise dénoncée suivant l'article 402.1 *C.p.c.*

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

ACCUEILLE la requête;

REJETTE le rapport d'expertise de Option Environnement inc.;

PROLONGE le délai pour l'inscription pour enquête et audition au mérite au 31 mars 2007;

LE TOUT AVEC DÉPENS.


JEAN CRÉPEAU, J.C.S.

Me Mélissa Paquin
MILLER THOMSON POULIOT SENCRL
Pour les demandeurs

COPIE CONFORME

Me Pierre Laurin
TREMBLAY BOIS MIGNAULT LEMAY
Pour la défenderesse
Date d'audience: 2 février 2007


Jocelyne St-Onge
GREFFIER ADJOINT C.S. et C.Q.