

**NOTES POUR LA PRÉSENTATION DE LA COMMISSION DES DROITS
DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE**

devant

LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

à l'occasion des consultations particulières sur le

PROJET DE LOI N° 9
Loi modifiant la Loi sur les véhicules hors route

Notes présentées par

M^e Marc-André Dowd, président par intérim

Traitement de texte

Chantal Légaré, secrétaire
Direction de la recherche et de la planification

Monsieur le Président,
Madame la Ministre,
Mesdames, Messieurs les députés,

Je suis Marc-André Dowd, président par intérim de la Commission et je suis accompagné de M^{re} Daniel Carpentier, coordonnateur de la recherche juridique à la Commission.

Je vous remercie de l'invitation qui a été faite à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de participer aux présentes consultations particulières sur la *Loi modifiant la Loi sur les véhicules hors route*.

D'entrée de jeu, je voudrais souligner le court délai écoulé entre le moment où nous avons été avisés de l'intention de cette commission de nous entendre, soit vendredi dernier, et aujourd'hui. Ainsi, les membres de la Commission n'ont pas eu l'occasion de discuter de ce sujet et d'adopter une position officielle en bonne et due forme. Cependant, en prenant connaissance des débats de cette commission, nous comprenons que plusieurs intervenants ont soulevé des doutes sur la conformité du projet de loi n^o 9 avec la *Charte des droits et libertés de la personne*. Compte tenu de notre mandat, vous comprendrez que c'est précisément sur cet aspect que nous souhaitons intervenir ce soir.

Ainsi, notre intervention portera essentiellement sur l'interprétation que nous avons des différents droits de la personne qui ont été invoqués dans les débats et consultations relatifs à l'objet du présent projet de loi. Notre objectif sera de contribuer à informer, dans la mesure du possible, les membres de la Commission des transports et de l'environnement de la portée des droits en cause. Encore une fois, dans les circonstances, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ne se prononce pas formellement sur la conformité de ce projet de loi avec la Charte.

Nos commentaires se limitent à la question de l'immunité accordée contre les recours basés sur les inconvénients de voisinage, le bruit ou les odeurs liées à l'utilisation d'un véhicule hors route. Les autres aspects du projet de loi n'ont pas fait l'objet d'une analyse. Sur cette question de l'immunité contre les recours, divers intervenants ont soulevé que cela pouvait porter atteinte au droit de propriété, reconnu à l'article 6 de la Charte. D'autres ont soulevé le fait que l'article 23 de la Charte pouvait être en cause, soit le droit à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant. De notre côté, nous désirons également souligner l'impact du nouvel article 46.1 de la Charte, récemment introduit, qui consacre le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité. C'est donc sur les articles 6, 9.1, 23 et 46.1 de la Charte que nos commentaires porteront.

LE DROIT À LA JOUISSANCE PAISIBLE ET À LA LIBRE DISPOSITION DE SES BIENS

L'article 6 de la Charte reconnaît au chapitre des libertés et droits fondamentaux ce droit. Il comporte cependant une limitation intrinsèque par laquelle le législateur se réserve la possibilité de restreindre ce droit en précisant qu'il est reconnu « sauf dans la mesure prévue par la loi ». Pour déterminer la forme de cette limitation, il faut examiner la portée de l'article 52 de la Charte qui se lit comme suit :

« 52. Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. »

L'article 52 énonce le principe qu'il est interdit aux lois québécoises de déroger aux articles 1 à 38, sauf dans deux cas : les limitations contenues à ces articles et la clause dérogatoire expresse. La première exception a été introduite en 1982 alors que le législateur élargissait la portée de la règle de prépondérance, notamment afin d'y inclure les articles 1 à 8 de la Charte. Parmi ces articles, deux contiennent des limitations dans leurs libellés, soit les articles 6 et 9.

Pour les tribunaux, y compris la Cour suprême, si l'article 6 de la Charte confère un caractère fondamental au droit de propriété, elle le soumet cependant aux limitations et interdictions prévues par les lois et règlements. Il n'est donc pas nécessaire d'adopter une clause dérogatoire expresse pour déroger à ce droit de propriété¹.

La clause justificative de l'article 9.1 de la Charte

Par ailleurs, il existe un débat entre les auteurs en droit à savoir si l'article 9.1 s'applique aux deux droits fondamentaux énoncés aux articles 1 à 9, droits qui comportent une limitation intrinsèque, les articles 6 et 9. Ce débat n'a pas été tranché par les tribunaux.

L'article 9.1 est l'équivalent de l'article 1 de la Charte canadienne. Il permet de justifier une atteinte à un droit ou à une liberté fondamentale, notamment par un texte législatif si certaines conditions sont rencontrées.

L'article 9.1 de la Charte prévoit :

« 9.1 Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »

Si, comme certains auteurs le pensent, l'article 9.1 ne s'applique pas au droit reconnu à l'article 6, les limites législatives au droit de propriété ne pourraient être contestées. En clair, dans ce cas, dès qu'une loi ou un règlement restreint le droit de propriété, l'article 6 de la Charte ne pourrait trouver application car le droit de propriété est limité « dans la mesure prévue par la loi ».

Si, au contraire, l'article 9.1 devait recevoir application, la norme législative en cause devrait, pour être justifiée, rencontrer les critères suivants :

§ L'objectif visé par la mesure doit être « *suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté* »².

§ Les moyens choisis doivent être raisonnables en appliquant un critère de proportionnalité.

Ce critère de proportionnalité comporte trois éléments. Premièrement, les mesures adoptées doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question, elles doivent avoir un lien rationnel avec l'objectif en question. Deuxièmement, le moyen choisi doit être de nature à porter « le moins possible » atteinte au droit ou à la liberté en question. Troisièmement, il doit y avoir proportionnalité entre les effets des mesures restreignant un droit ou une liberté garantis par la Charte et l'objectif et il doit y avoir proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures et leurs effets bénéfiques.

Dans le cas présent, il nous semble que l'article 87.1 proposé à l'article 21 du projet de loi risquerait d'échouer le test de la proportionnalité puisqu'il serait difficile de considérer que la prohibition de recours, sauf certaines exceptions (faute lourde, par exemple) porte « le moins possible » atteinte au droit à la jouissance paisible des biens des propriétaires affectés par la proximité des voies de circulation des véhicules hors route. En un tel cas, la disposition ne respecterait pas les articles 6 et 9.1 de la Charte.

¹ *Veilleux c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 839, 851 (j. Beetz) où on tentait d'invoquer des droits acquis pour un terrain zoné agricole alors que la situation ne rencontrait celles prévues par la loi.

² *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 215, à la p. 352.

L'ARTICLE 23 DE LA CHARTE

Plusieurs intervenants ont invoqué l'article 23 de la Charte en regard de l'interdiction d'intenter une action en justice fondée sur des inconvénients de voisinage ou tout autre préjudice lié aux bruits, aux odeurs ou à d'autres contaminants causés par des véhicules hors route.

L'article 23 de la Charte se lit comme suit :

« 23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public. »

Cet article a été interprété par la Cour d'appel du Québec et d'autres tribunaux comme « *la codification de certains grands principes de justice naturelle. Cependant, à sa lecture même, l'art. 23 de la Charte québécoise ne concerne que l'audition et l'indépendance du tribunal chargé de l'adjudication. Les principes de justice naturelle codifiés à cet article sont uniquement des principes procéduraux et non des principes du droit substantif comme peuvent parfois l'être les principes de justice fondamentale qui sont prévus à l'art. 7 de la Charte canadienne. Le Tribunal conclut donc que les principes de droit substantif ne sont pas visés par l'art. 23 [...]* »³.

L'article 23 ne conférerait donc que des droits de nature procédurale et ne pourrait être à la source de la revendication du droit à une audition en soi, ce qui serait un principe de droit substantif. Ainsi, la Cour d'appel a décidé qu'un salarié temporaire qui, en vertu de sa convention collective ne pouvait valablement saisir l'arbitre de grief, ne pouvait s'appuyer sur l'article 23 pour revendiquer le droit à l'arbitrage⁴.

Selon l'interprétation de la Cour d'appel, il ne semble pas que l'on puisse s'appuyer sur l'article 23 pour revendiquer le droit à un recours devant les tribunaux. Dans ce cas, l'immunité contre les recours accordée par le projet de loi n° 9 ne contreviendrait pas à l'article 23 de la Charte.

L'interdiction d'intenter des actions en justice

Même si l'interprétation qui peut être donnée des dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne* ne permet pas de conclure de façon certaine que l'interdiction prévue à l'article 87.1 contrevient à la Charte, il convient tout de même de s'arrêter sur les effets d'une telle interdiction.

En effet, cette mesure apparaît extrêmement sévère dans le contexte où le projet de loi vise à mieux baigner les inconvénients causés par les véhicules hors routes aux personnes qui résident à proximité des voies de circulation de ces véhicules. Il est difficile de concilier le principe d'une loi qui vise à encadrer l'utilisation de ces véhicules avec l'interdiction de s'adresser à un tribunal pour faire respecter les règles de droit commun inscrites au *Code civil du Québec*.

Il est tout aussi difficile de concilier cette approche avec l'engagement que vient tout juste de prendre le législateur en reconnaissant au cœur même de la Charte le droit à toute personne, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité.

³ *Béliveau c. Le Comité de discipline du Barreau du Québec*, EYB 1991-76002, (C.S.); confirmé par [1992] R.J.Q. 1822 (C.A.).

⁴ *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2466 c. Ville de Jonquière*, EYB 1996-65556.

sité. Or, le présent projet vient interdire de contester les inconvénients importants causés par des sources de pollution que sont les bruits, les odeurs et les autres contaminants produits par les véhicules hors route. Ces éléments nous semblent en lien étroit avec le droit de vivre dans un environnement sain.

Bien que ce droit soit limité « dans la mesure et selon les normes prévues par la loi », il convient de référer au fondement même de ce droit.

Je citerai ici les propos du ministre de l'Environnement lors de l'étude détaillée de la *Loi sur le développement durable* :

« Il y a un continu évolutif de 46.1 par son libellé et son inclusion dans un document de portée plus générale qu'une loi simple. La valeur juridique supérieure de la Charte n'est pas à débattre. Il y a aussi un effet interprétatif qui est donné à la *Charte des droits et libertés de la personne* sur les autres lois, favorisant une interprétation respectueuse du nouveau droit reconnu, et ça, c'est une interprétation constante, une jurisprudence constante des tribunaux. »

Bref, il serait donc souhaitable que les dispositions de la *Loi sur les véhicules hors routes* s'inscrivent dans une approche de conciliation des droits de chacun en favorisant le respect mutuel des usagers de ces véhicules et des résidents. Nous sommes d'avis que les tribunaux sauraient faire la part des choses entre les situations inacceptables et les inconvénients inhérents à la présence de ces véhicules. C'est pourquoi nous invitons le gouvernement à revoir la pertinence d'instaurer une immunité contre les recours dans le projet de loi n° 9.

Je vous remercie de votre écoute.

/cl