



AUTOROUTE LAURENTIENNE ET TROUBLES DE VOISINAGE : ACTION COLLECTIVE REJETÉE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Me Nicolas Moisan, Me Frédérique Lessard et Me David Ferland

Le 31 janvier 2018, l'honorable Alain Michaud, juge de la Cour supérieure, a rendu un jugement important en matière d'action collective en environnement dans l'affaire *Maltais c. La Procureure générale du Québec*¹. L'action collective du groupe de résidents alléguant avoir subi au cours des douze (12) dernières années des troubles et inconforts en raison du bruit causé par l'autoroute Laurentienne a été rejetée, et ce, principalement au motif que le ministère des Transports du Québec (MTQ) bénéficie d'une immunité relative de droit public dans le cadre de ses décisions de nature politique. Dans son jugement fort étoffé, le juge Michaud conclut que le MTQ n'a commis aucune faute positive ou omission dans le cadre de sa gestion de l'autoroute Laurentienne et dans l'administration des plaintes des résidents réclamant des mesures d'atténuation sonore.

Sommaire des faits

En mai 2009, une requête pour autorisation d'exercer un recours collectif contre le Procureur général du Québec a été introduite pour réclamer notamment des mesures d'atténuation de bruit et des dommages-intérêts pour les inconforts causés par la proximité de l'autoroute Laurentienne. La requête pour autorisation a été rejetée par l'honorable Gilles Blanchet le 17 mai 2010, décision qui fut par la suite infirmée par la Cour d'appel qui autorisa le recours collectif le 4 juillet 2011.

Depuis l'autorisation du recours, le Gouvernement du Québec et la Ville de Québec se sont engagés à construire, à leurs frais, un mur antibruit, ce qui régla une partie du litige.

Ainsi, seule la demande de dommages-intérêts du représentant du groupe demeurerait à titre d'enjeu principal de l'action collective. Cette demande s'élevait au montant total de 170 M\$², représentant une somme d'environ 125 000 \$ pour chacun des 1 350 membres du groupe pour les inconforts subis au cours des douze (12) dernières années, soit un montant annuel de 10 000 \$.

¹ [2018 QCCS 527 \(CanLII\)](#).

² La réclamation totale s'élevait plutôt à 182 M\$ si la construction du mur antibruit ne devait se terminer qu'à l'automne 2019.



Décision

Après avoir fait un bref historique des faits à l'origine du litige et des procédures, le juge Michaud expose de façon exhaustive la preuve factuelle et scientifique et analyse dans un premier temps la responsabilité du MTQ sous trois (3) angles différents : (1) le régime de la responsabilité sans faute en matière de troubles de voisinage, (2) le régime de la responsabilité avec faute et (3) l'immunité de l'État pour les décisions prises de bonne foi dans la sphère politique. Dans un deuxième temps, le juge Michaud détermine la valeur du quantum.

1. Responsabilité sans faute en matière de troubles de voisinage

Le juge Michaud amorce une analyse des principes de droit entourant le régime de responsabilité sans faute prévu à l'article 976 du *Code civil du Québec* (C.c.Q.)³ en matière de troubles de voisinage et conclut que le fait que le MTQ soit gestionnaire de l'autoroute, plutôt que propriétaire, n'est pas pertinent aux fins de l'analyse de la notion de troubles de voisinage. Il énonce que contrairement à des travaux occasionnels ou ponctuels par une municipalité, lesquels ne créent pas un rapport de voisinage⁴, des travaux routiers importants qui perdurent sur une autoroute et qui provoquent de façon constante des vibrations, de la poussière et du bruit peuvent créer un rapport de voisinage avec les résidents qui habitent à proximité⁵. Dans le cas de l'autoroute Laurentienne, le tribunal estime que la persistance du bruit de fond et la récurrence de certaines problématiques font en sorte qu'il existe un rapport de voisinage⁶.

Le juge Michaud poursuit ensuite son analyse de la preuve à la lumière des principes les plus significatifs en matière de troubles de voisinage et réfère aux deux (2) jugements récents de la Cour d'appel, soit *Lefebvre c. Granby Multi-sports*⁷ et *Homans c. Gestion Paroi inc.*⁸. L'affaire *Homans* est d'un grand intérêt en matière de troubles de voisinage, car la Cour d'appel y souligne que l'analyse des inconvénients est contextuelle et multifactorielle. Cette analyse approfondie exige généralement une vaste preuve et impose aux tribunaux la difficile tâche d'établir un équilibre entre les droits de chacun.

Le juge Michaud propose ensuite de procéder au test en trois (3) temps élaboré par l'auteur Jean Teboul⁹ pour évaluer la normalité ou non des troubles de voisinage¹⁰. Le test consiste à: (1) à déterminer si le trouble reproché possède un caractère de

³ [L.Q. 1991, c. 64.](#)

⁴ Paragraphe 40 du jugement.

⁵ Paragraphe 41 du jugement.

⁶ Paragraphe 41 du jugement.

⁷ [2016 QCCA 1547 \(CanLII\).](#)

⁸ [2017 QCCA 480 \(CanLII\).](#)

⁹ Jean TEBOUL, *Troubles de voisinage : l'article 976 C.c.Q. et le seuil de la normalité*, (2012) 71 R. du B. 99, p. 142 et 143.

¹⁰ Paragraphe 220 du jugement.



réurrence; (2) examiner la gravité du trouble en deux (2) étapes successives: (i) qualifier le voisinage en fonction des facteurs énoncés à l'article 976 C.c.Q. (nature des fonds, situation des fonds et usages locaux) et (ii) apprécier le caractère de gravité des inconvénients sous l'éclairage de la personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances; (3) conclure le test: si le trouble rencontre à la fois les exigences de récurrence et de gravité, le cas échéant, il pourrait dépasser le seuil de normalité que se doivent mutuellement les voisins. Cette approche privilégiée par le juge Michaud n'est pas sans intérêt, car elle s'inscrit dans la tendance des tribunaux de vouloir rendre l'analyse des troubles de voisinage la plus objective possible.

Après avoir appliqué ce test, le juge Michaud en vient à la conclusion que seuls les membres résidant immédiatement en bordure de l'autoroute Laurentienne peuvent prétendre à des troubles anormaux du voisinage. Selon lui, tous les autres vivent des inconvénients qu'ils doivent tolérer : « *lorsqu'on décide de s'établir le long d'une autoroute, il faut s'attendre à assumer un niveau de tolérance plus consistant qu'ailleurs (...)* »¹¹. Ces autres résidents ne peuvent donc se qualifier pour une quelconque indemnité¹².

2. Responsabilité avec faute

Le requérant recherchait également à démontrer que le MTQ avait contrevenu à ses politiques et directives sur la pollution sonore causée par la circulation routière.

Le juge analyse les quatre (4) politiques émises par le MTQ entre 1980 et 1998 en matière de pollution sonore et l'historique des démarches entre le MTQ et la municipalité pour la construction d'un mur antibruit. Il constate que « *trois des quatre politiques identifiées par la demande constituent des énoncés d'orientation passablement généraux qui ne comportent pas de cadre spécifique de travail* »¹³.

La Politique sur le bruit routier de 1998 publiée en mars 1998 par le MTQ attire davantage l'attention du juge. Or, la mise en application de cette politique nécessite l'implication des municipalités en collaboration avec le MTQ¹⁴. Le juge Michaud conclut que le soutien du MTQ à la réalisation du mur projeté depuis 1985 n'a jamais fléchi et que c'est plutôt la municipalité qui a retardé à plusieurs reprises le projet en raison bien souvent de motifs budgétaires¹⁵.

Le requérant reprochait également au MTQ d'avoir contrevenu à l'article 1457 C.c.Q., en ayant fait défaut d'agir, d'une part, comme une personne raisonnable, prudente et diligente et, d'autre part, en ayant commis une faute par omission, soit d'avoir négligé de

¹¹ Paragraphe 222 du jugement.

¹² Paragraphe 237 du jugement.

¹³ Paragraphe 255 du jugement.

¹⁴ Paragraphe 259 du jugement.

¹⁵ Paragraphe 273 du jugement.



réaliser les mesures d'atténuation de bruit le long de l'autoroute Laurentienne. Concrètement les deux (2) principaux reproches du requérant à l'endroit du MTQ étaient la proximité de la propriété des résidents du secteur avec l'autoroute Laurentienne et l'accroissement significatif de ses débits de circulation¹⁶.

Le juge Michaud souligne que le fait que les résidents se trouvent directement en bordure de l'autoroute ne découle nullement de la responsabilité du MTQ, mais plutôt l'affaire de la Ville de Charlesbourg qui a accordé des permis de construction sur les sites en bordure de l'autoroute¹⁷.

Quant à l'accroissement des débits de circulation, le juge conclut qu'il est totalement hors du contrôle du MTQ et ne peut lui être attribuable puisqu'il dépend plutôt des développements domiciliaires situés plus au nord et de l'émission des permis de construction délivrés pour les propriétés aux alentours¹⁸.

Ainsi le tribunal ne voit pas en quoi le MTQ aurait commis une faute positive.

Quant à l'omission de réaliser des mesures d'atténuation de bruit, le juge Michaud est d'avis que le suivi du dossier par le MTQ depuis 1985 et la réalisation de deux (2) études sonores ont permis de justifier, calibrer et réaliser la construction du mur antibruit et que le MTQ n'est pas responsable des largesses des autres corps publics sur lesquels il n'avait aucun contrôle¹⁹. Ainsi, le juge Michaud conclut que le MTQ n'a pas commis de faute positive ni de faute par omission.

Le tribunal se penche également sur la question de savoir si le MTQ a contrevenu au deuxième alinéa de l'article 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*²⁰ (L.Q.E.) qui interdit l'émission de tout contaminant susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être et au confort de l'être humain. En l'espèce, le contaminant visé est le bruit. Le tribunal rappelle que la Cour d'appel, dans l'affaire *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*²¹, a énoncé que ce volet de l'article 20 de la L.Q.E. commande une analyse multifactorielle et contextuelle, tout comme l'article 976 C.c.Q.²². Pour les mêmes raisons que celles énoncées au soutien de la conclusion que le MTQ n'a pas commis de faute par omission, le juge Michaud conclut qu'il n'est pas possible de conclure à une faute distincte d'omission qui permettrait d'établir le MTQ responsable d'une contravention à l'article 20 de la L.Q.E.²³.

¹⁶ Paragraphe 283 du jugement.

¹⁷ Paragraphe 284 du jugement.

¹⁸ Paragraphe 285 du jugement.

¹⁹ Paragraphe 292 du jugement.

²⁰ [RLRQ, c. Q-2.](#)

²¹ [2013 QCCA 1348 \(CanLII\).](#)

²² Paragraphe 299 du jugement.

²³ Paragraphes 304 et 305 du jugement.



Finalement, le requérant prétendait que le MTQ avait contrevenu aux articles 6 et 46.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*²⁴ (Charte) qui garantissent, entre autres, le droit à la jouissance des biens et le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité. À cet égard, le juge Michaud conclut que le requérant n'a pas fait la démonstration particulière d'une violation aux droits fondamentaux énoncés aux articles 6 et 46.1 de la Charte²⁵ et ne s'est pas déchargé de son fardeau de démontrer une faute positive ou d'omission de la part du MTQ en relation avec les niveaux sonores constatés²⁶. Au contraire, le juge souligne qu'en adoptant une politique le MTQ « *a mis en balance l'utilité publique de l'autoroute et les droits des résidents à un environnement sain* » et a ainsi recherché « *un juste équilibre entre les objectifs de son mandat et la protection conférée par la Charte québécoise* »²⁷.

3. Immunité relative de l'État

Le MTQ a soutenu que son immunité de droit public fait obstacle au recours du requérant.

Cette immunité découle d'un principe importé de la Common Law et appliqué au Québec par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Laurentide Motels c. Beauport (Ville de)*²⁸, selon lequel les gouvernements et municipalités, lorsqu'ils prennent des décisions de nature politique, sont à l'abri de poursuite en responsabilité (par exemple, la décision d'implanter ou non un réseau d'aqueduc avec bornes fontaines), mais peuvent engager leur responsabilité lorsque les décisions prises entrent dans la sphère opérationnelle, c'est-à-dire dans le cadre de la mise en œuvre pratique des décisions politiques adoptées²⁹ (par exemple, l'entretien du réseau d'aqueduc et des bornes fontaines).

Le juge Michaud, après avoir énoncé les principes applicables à cette immunité pour les décisions publiques, conclut que le MTQ n'était pas tenu de réaliser des mesures d'atténuation du bruit lorsque les résidents du secteur l'ont requis de le faire³⁰. La décision du MTQ de réaliser ou non des mesures d'atténuation de bruit constitue une décision politique bénéficiant de l'immunité relative de droit public. Il souligne que la loi oblige le MTQ, à titre de gestionnaire, à entretenir l'autoroute Laurentienne, mais que la décision de construire ou non des mesures d'atténuation de bruit le long des voies rapides relève du pouvoir discrétionnaire du gouvernement et ne constitue pas une décision opérationnelle susceptible d'engager sa responsabilité. Selon le juge Michaud, il n'y a pas lien à faire entre la gestion d'une autoroute et le fait de s'assurer du niveau sonore chez ses voisins immédiats. Les mesures ou constructions sollicitées par le requérant ne constituent pas un accessoire découlant naturellement ou constituant une suite logique à

²⁴ [RLRQ, c. C-12.](#)

²⁵ Paragraphe 310 du jugement.

²⁶ Paragraphe 312 du jugement.

²⁷ Paragraphe 313 du jugement.

²⁸ [\[1989\] 1 R.C.S. 705, 1989 CanLII 81 \(CSC\)](#) p. 732.

²⁹ Paragraphes 315, 320 et 321 du jugement.

³⁰ Paragraphes 331 et 332 du jugement.



la réalisation en 1963 de l'autoroute³¹. À l'époque, le MTQ ne pouvait pas envisager que la situation évoluerait de cette façon.

Le juge Michaud conclut que le principe de droit public de l'immunité relative prime sur les règles du droit civil et qu'il constitue donc d'une fin de non-recevoir globale permettant au MTQ d'échapper à toute condamnation, et ce, tant en vertu de l'article 1457 C.c.Q., qu'en vertu des dispositions de la L.Q.E. et de la Charte³².

Il conclut que cette immunité fait obstacle à l'indemnisation des résidents immédiatement en bordure de l'autoroute Laurentienne et que ceux-ci ne peuvent être indemnisés pour des troubles anormaux du voisinage³³.

Commentaires

Dans ce jugement fort détaillé, le juge Alain Michaud résume les principes applicables au régime de responsabilité sans faute et se prononce sur le concept de la normalité en réponse à l'argument du MTQ selon lequel le bruit causé par l'autoroute Laurentienne est comparable aux bruits causés par six (6) autres sites de la province de Québec. Il énonce notamment ce qui suit³⁴ :

« [214] Le facteur de la situation des lieux est de grande importance en l'instance, et il est clair qu'il a pour effet d'élever de façon marquante le niveau de tolérance que se doivent mutuellement les résidents du quadrilatère et le MTQ. Malgré cela, le Tribunal ne peut accepter la proposition de la défenderesse de ne fixer aucun seuil sonore dans le secteur en raison de la similarité de cette situation avec celle des autres sites d'autoroutes :

a) parce que le critère de la situation des lieux n'est pas le seul à devoir être considéré, et qu'il ne peut occulter tous les autres facteurs en cause, dans ce qui se veut une analyse multifactorielle;

b) parce que la normalité ne peut être une notion flottante, susceptible d'augmenter au gré de l'accroissement des débits de circulation ou des niveaux sonores;

c) parce que normalité ne va pas de pair avec « moyenne de groupe », et que les démerites ou handicaps des autres emplacements, s'il en est, ne doivent pas rehausser la valeur du site à l'étude;

³¹ Paragraphes 332 et 333 du jugement.

³² Paragraphe 352 du jugement.

³³ Paragraphes 231, 232, 235, 348 à 352 du jugement.

³⁴ Paragraphe 214 du jugement.



d) parce qu'il ne suffit pas d'éviter d'être « dernier de classe » pour se retrouver dans la normalité;

e) parce que, plus généralement, cette façon d'apprécier la normalité n'est pas compatible avec les objectifs environnementaux que s'est donné le MTQ, à ses politiques visant directement ou indirectement le contrôle du bruit routier. »

Ce faisant, le juge Michaud adhère à l'approche suivant laquelle l'analyse des troubles de voisinage doit d'abord et avant tout être contextuelle.

Il est intéressant de noter que le juge Michaud a rejeté les opinions des experts des deux (2) parties quant au niveau sonore au-delà duquel les inconvénients peuvent être qualifiés d'anormaux et d'excessifs et a plutôt choisi d'appliquer le test en trois (3) temps de l'auteur Jean Teboul pour déterminer quels résidents ont subi des inconvénients excessifs et anormaux. S'il est vrai que le juge Michaud a privilégié un examen factuel, contextuel et individualisé de la situation, conformément d'ailleurs aux enseignements de la Cour d'appel dans l'affaire *Homans c. Gestion Paroi inc.*³⁵, nous demeurons d'avis qu'une preuve d'expertise en pareille matière peut être pertinente et utile pour soutenir cette analyse et encourager un examen objectif des inconvénients allégués.

Finalement, il s'agit d'un jugement d'intérêt puisque la Cour retient la défense d'immunité relative de droit public pour rejeter l'action collective, et ce, tant pour le régime de la responsabilité sans faute en matière de troubles de voisinage que pour le régime de responsabilité avec faute. Essentiellement, pour la Cour tant la décision de construire une autoroute que la décision de mettre en place ou non des mesures d'atténuation du bruit sont protégées par l'immunité relative de droit public puisqu'elles sont des décisions discrétionnaires qui relèvent de la sphère politique. De telles mesures d'atténuation ne relèvent pas de la gestion opérationnelle de l'autoroute, mais plutôt de décisions politiques fondées sur des considérations d'intérêt public.

Notons que le jugement est porté en appel. Il sera intéressant de voir quel sort lui sera réservé par la Cour d'appel.

³⁵ [2017 QCCA 480 \(CanLII\)](#).