

La photo-interprétation : un outil pour vérifier l'existence de droits acquis

Le 17 juin dernier, le juge Jacques Viens de la Cour supérieure rendait jugement dans une affaire¹ impliquant la municipalité de Saint-Augustin-de-Desmaures. Celle-ci poursuivait des contribuables afin que ceux-ci cessent leurs activités d'entreposage exercées en contravention des règlements municipaux. Le juge donne raison à la municipalité et rappelle que la tolérance d'une municipalité en regard d'une situation qui contrevient aux règlements municipaux ne confère pas de droits acquis aux contrevenants.

1. Présentation

Les contribuables en cause sont propriétaires de cinq lots sur le territoire de la municipalité. On retrouve sur leurs terrains, entre autres, des rebuts, vieux pneus, débris, ferrailles, objets de toutes sortes usagés ou périmés et plus de 200 véhicules, machines ou équipements usagés ou hors d'état de fonctionnement, le tout étant entreposé sur le sol ou dans des roulottes, garages temporaires, boîtes de camions, remorques et « container » désaffectés. L'un des lots visés est par ailleurs une sablière, servant en outre à l'entreposage de matériaux granulaires provenant d'autres sablières. Cette utilisation des terrains existe depuis longtemps, mais elle s'est énormément intensifiée au fil du temps.

La première réglementation visant les usages est entrée en vigueur sur le territoire de la municipalité le 1^{er} février 1974. Cette réglementation avait pour effet d'interdire dans la zone où sont situés les terrains des intimés les activités d'entreposage extérieur. Par la suite, cette réglementation a subi quelques modifications, mais a conservé pour l'essentiel ce même effet.

Après plusieurs années de négociations de toutes sortes et excédée de voir sa réglementation non respectée, la municipalité a décidé de faire appel aux tribunaux pour que cessent les contraventions. Elle a demandé à la Cour, par une requête en cessation d'utilisation illégale du sol faite en vertu de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*², d'ordonner aux intimés d'enlever les divers matériaux entreposés et de ne plus exercer d'activités d'entreposage sur les lots en litige.

¹ *Municipalité de Saint-Augustin-de-Desmaures c. Paul-Eugène Denis et d'autres*, C.S. Québec, no 200-05-010579-980, 17 juin 2000, porté en appel sous le numéro 200-09-003207-005.

² L.R.Q., c.A-19-1

L'intérêt de ce jugement ne repose pas sur les conclusions juridiques auxquelles il aboutit. En fait, à ce niveau, il n'apporte aucun éclairage juridique vraiment nouveau. Il y a longtemps en effet que la jurisprudence a établi que la tolérance des pouvoirs publics ne confère pas de droits acquis. Pourquoi alors traiter de ce jugement ?

C'est que son intérêt réside ailleurs, soit dans les moyens utilisés par la municipalité pour prouver que les activités reprochées avaient débuté après que la réglementation municipale ne les ait prohibées.

2. L'intérêt de ce jugement

La municipalité devait démontrer à la Cour que les activités des intimés ont débuté après qu'elle ait adopté sa réglementation prohibant notamment l'entreposage extérieur et ce, dans un contexte où plusieurs années se sont écoulées. Les souvenirs sont vagues, on le sait, alors que la précision est cruciale pour la résolution d'un tel litige. Incidemment, les prétentions contradictoires des parties quant au moment exact de la survenance des faits sont venues renforcer la nécessité d'une preuve solide.

Pour fournir cette preuve, la municipalité a eu recours à un expert en photo-interprétation. La photo-interprétation est une technique qui consiste à analyser des photographies prises des airs avec un équipement qui permet d'analyser les clichés avec vue en plan et vue en angle. Par la suite, à partir de deux clichés de la même portion de territoire mais photographiés sous des angles différents, il est possible, à l'aide d'un instrument appelé stéréoscope, d'avoir un visionnement en trois dimensions. Cette technique permet une meilleure identification des composantes et morphologies terrestres.

Le recours à ce mode de preuve est principalement rendu possible grâce au travail des gouvernements. Depuis 1920 en effet, le gouvernement fédéral prend des photographies aériennes du territoire canadien. Depuis 1957, la prise de photographies aériennes du territoire québécois a été prise en main par le ministère des Ressources naturelles du Québec³. Par ailleurs, certaines sociétés privées effectuent des mandats similaires sur demande.

³ Source : Photocartotheque québécoise, gouvernement du Québec.

En l'espèce, il existait plusieurs séries de photographies aériennes de la portion de territoire concernée et, plus spécifiquement, des lots objets du litige. En effet, l'expert à qui la municipalité de Saint-Augustin-de-Desmaures a confié le mandat a analysé 12 séries de photos prises entre 1973 et 1996. Il a procédé à une analyse lot par lot, en superposant sur les photographies aériennes le plan cadastral. Pour chacun des lots, il a examiné les photographies disponibles et, par la suite, commenté les transformations et l'évolution qu'avaient subi les lots.

C'est ainsi qu'il a été possible pour l'expert de conclure qu'avant la réglementation municipale de 1974, les lots en cause ne servaient à aucune activité d'entreposage extérieur. En fait, ce n'est qu'en 1979 qu'est apparue la présence d'activités d'entreposage. Le rapport de l'expert indique une intensification et une généralisation des activités précitées à partir de cette année-là, ayant même établi les moments d'intensification principaux.

C'est en s'appuyant sur cette preuve par photo-interprétation qu'il qualifie d'ailleurs de « fort concluante »⁴, que le juge tranche le litige.

Sur le lot où il y avait exploitation d'une sablière, la preuve a révélé que les opérations avaient débuté avant l'interdiction de cet usage par la réglementation. On a bien alors droit acquis. Cependant, ce droit ne s'étant pas étendu à l'entreposage de matériaux granulaires provenant d'autres sablières. Or, sur le terrain en question, les intimés recevaient et entreposaient des matériaux granulaires provenant de l'extérieur. Le juge ordonne donc que soient enlevés et ne soient plus entreposés les matériaux granulaires provenant d'autres sablières.

Par ailleurs, relativement aux autres lots, la photo-interprétation avait permis de démontrer que, contrairement au lot où il y avait exploitation de la sablière, les activités avaient débuté après l'entrée en vigueur de la réglementation. C'est donc à bon droit que la Cour a décidé que les intimés, puisqu'ils ne bénéficiaient pas de droits acquis, ont contrevenu à la réglementation municipale de plusieurs façons dont entre autres : en faisant de l'entreposage extérieur, en excédant la superficie ainsi que la hauteur d'entreposage maximale, en utilisant de vieux véhicules ou parties de véhicules comme moyen d'entreposage, en maintenant sur les lots durant toute l'année des abris d'hiver. Ils ont également négligé de clôturer les terrains de façon à ce que les activités ne soient pas visibles des rues avoisinantes.

⁴ Page 20 du jugement.

3. Conclusion

Sans avoir recours à la photo-interprétation, il aurait été très difficile, pour ne pas dire impossible, d'identifier le moment exact où les activités dérogatoires avaient débuté. Or, il s'agissait en l'espèce d'enjeux fort importants pour la municipalité qui voyait sa réglementation mise à néant et ses citoyens supporter une situation devenue intolérable.

La photo-interprétation a permis de préciser des faits vieux de presque trois décennies. Elle a, en quelque sorte, permis que l'on « remonte dans le temps » pour obtenir des certitudes relativement à ces faits du passé. En somme, comme le dit si bien le vieil adage, une photo vaut mille mots...

Daniel Bouchard
Lavery, de Billy