

Perspective civiliste sur les modifications des limites du Parc du Mont-Orford*

Élise Charpentier**

Le parc national du Mont-Orford a été créé le 8 avril 1938 par la *Loi pourvoyant à l'établissement du Parc national du Mont-Orford*¹. Cette loi édictait, en son article 4, que le ministre des Mines et des Pêcheries pouvait accepter, au nom et pour le compte du gouvernement, à titre gratuit, les terrains du domaine privé désignés ou les acquérir lui-même, au moyen des contributions fournies par les corporations municipales des sept comtés de la région concernée. Le gouvernement ne pouvait faire l'acquisition des terrains destinés à faire partie du Parc du Mont-Orford sans avoir reçu préalablement les sommes pour ce faire. Le Gouvernement du Québec a effectivement acquis « avec l'argent contribué par les municipalités » des terrains destinés à faire partie du Parc du Mont-Orford². À la suite de leur acquisition les terrains étaient réservés comme parc public et lieu de délassement et ne pouvaient pas être cédés par le gouvernement³.

L'adoption de la *Loi permettant d'assurer l'agrandissement du parc national du Mont-Orford, la préservation de la biodiversité de territoires limitrophes et le maintien des activités récréotouristiques*⁴ et ses modifications⁵ change les limites du parc national du Mont-Orford par

* Extrait d'une conférence intitulée «Les modifications aux limites du parc du Mont-Orford : débats publics et perspectives civilistes» prononcée à l'invitation de la *Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement*, de l'Université Laval, le 26 septembre 2008.

** Professeure, Faculté de droit, Université de Montréal.

¹ S.Q. 1938, c. 49, ci-après la «Loi de 1938».

² Arrêté en Conseil, no 2209, 29 octobre 1938; voir aussi Arrêté en Conseil, no 529, 29 mars 1939; Arrêté en Conseil, no 737, 5 mai 1939; Arrêté en Conseil, no 2358, 8 novembre 1939.

³ Articles 5 et 6 de la Loi de 1938.

⁴ 2006, c. 14, ci-après la «Loi de 2006».

⁵ *Loi modifiant la Loi permettant d'assurer l'agrandissement du parc national du Mont-Orford, la préservation de la biodiversité de territoires limitrophes et le maintien des activités récréotouristiques*, 2007, c. 9. Cette loi a pour effet d'abroger les seules dispositions de la *Loi 23* qui portent sur la vente des terres. Elle n'a pas pour effets de réintégrer les terrains distraits du parc à l'intérieur de ses limites initiales du parc.

la distraction de certaines terres. Or, les lots retirés du parc aux termes de la *Loi de 2006*, se trouvent parmi ceux qui ont été acquis dans les années trente⁶.

Si l'on tient pour acquis que la *Loi de 1938* a été respectée, les terres distraites du parc ont été acquises avec de l'argent donné par des citoyens afin de créer le Parc du Mont-Orford. Du point de vue du droit civil, la *Loi de 2006* soulève alors plusieurs questions. On peut s'interroger sur son impact immédiat – des terres ayant été retirées du parc par la modification de ses limites – et sur son impact éventuel – si un projet de développement immobilier était autorisé. Le retrait des terres et la réalisation d'un éventuel projet immobilier peuvent-ils entraîner la disparition de la cause des contrats de donation qui en ont permis la création? Constituent-ils l'inexécution d'une obligation contractuelle ? Cette dernière hypothèse, étant celle qui me semble la plus porteuse, fera l'objet de l'essentiel de mes observations.

La question que je me pose et à laquelle je tenterai de répondre est la suivante : quel est l'effet de la *Loi de 2006* sur ces donations ? Il ne s'agit donc pas ici de répondre à l'autre aspect – celui qui intéresse les publicistes – de la question, à savoir : le gouvernement a-t-il le pouvoir de retirer les terres des limites du Parc et éventuellement de permettre un développement immobilier sur ces terres. Plus modestement, nous tenterons de déterminer si, du point de vue du droit civil, le retrait des terres et, éventuellement, la réalisation d'un projet de construction immobilier sur celles-ci constituent l'inexécution d'une obligation contractuelle.

Afin de déterminer si les contrats de donation comportent une obligation empêchant le gouvernement de distraire certaines terres du parc national du Mont-Orford et de permettre un développement immobilier sur ces terres, il faut procéder à une analyse du contenu des contrats⁷. Or les contrats donnent naissance à des obligations explicites et à des obligations implicites, comme le prévoient les articles 1024 C.c.B.C. et 1434 C.c.Q. Les obligations implicites peuvent

⁶ Cf. annexe de la loi et Arrêtés en Conseil *supra* note 3.

⁷ Le régime juridique applicable aux dons manuels de sommes d'argent est celui qui se trouve au *Code civil du Bas-Canada*. Sauf pour certaines nuances, les dispositions qui nous intéressent sont semblables à celles qu'on trouve au *Code civil du Québec*. Il ne semble pas faire de doute que les contrats de donation qu'il s'agit d'analyser respectent les conditions de forme essentielles à leur existence. Ces donations sont des dons manuels de sommes d'argent qui pouvaient être faits et acceptés par convention verbale (art. 776 C.c.B.C.).

découler de la nature du contrat, de même que de l'équité, de l'usage ou de la loi.⁸

Le professeur Crépeau, dans un article classique, décrivait ainsi la portée de l'article 1024 C.c.B.C.: «[...] non seulement l'article 1024 du Code civil consacre-t-il la force obligatoire des devoirs expressément consentis, il impose de plus à l'interprète et aux tribunaux le devoir d'incorporer au cercle contractuel les obligations implicitement assumées [...] très souvent, en effet, l'accord intervenu ne porte que sur quelques éléments essentiels d'une affaire; les parties ont pu oublier ou négliger de préciser les obligations qu'elles ont voulu assumer; elles ont pu aussi ne pas prévoir les conséquences, les "suites" naturelles qui découlent de l'entente [...] Dans tous ces cas, il incombe à l'interprète et aux tribunaux, se conformant en cela à l'ordre du législateur, de suppléer au silence, au laconisme des parties en "dépliant" le contrat, en l'auscultant pour y déclarer les obligations implicites qui découlent de la nature même du contrat ou qui résultent de l'équité, des usages ou de la loi»⁹.

Rien ne laisse croire que les donations de sommes d'argent aient comporté une obligation explicite de conserver à l'intérieur des limites du parc national du Mont-Orford les terres reçues ou acquises pour faire partie de ce parc. C'est donc à l'existence d'obligations implicites, faisant partie du cercle contractuel élargi, qu'il convient de se référer pour déterminer si le fait de distraire certaines terres du parc national du Mont-Orford en modifiant les limites de celui-ci constitue l'inexécution d'une obligation contractuelle et si un éventuel développement immobilier pourrait lui aussi constituer une telle inexécution.

Parmi les sources d'obligations implicites mentionnées aux articles 1024 C.c.B.C. et 1434 C.c.Q., on trouve la loi (a) et la nature des contrats (b). Se pose donc la question de savoir si l'une ou l'autre de ces sources d'obligations a donné naissance à l'obligation contractuelle pour le gouvernement de conserver à l'intérieur du parc national du Mont-Orford les terres reçues ou

⁸ Art. 1024 C.c.B.C. Les obligations d'un contrat s'étendent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les conséquences qui en découlent, d'après sa nature, et suivant l'équité, l'usage ou la loi.

Art. 1434 C.c.Q. Le contrat valablement formé oblige ceux qui l'ont conclu non seulement pour ce qu'ils y ont exprimé, mais aussi pour tout ce qui en découle d'après sa nature et suivant les usages, l'équité ou la loi.

⁹ P.-A. CRÉPEAU, « Le contenu obligationnel d'un contrat », (1965) R. du B. can. 1, p. 5 et s.

acquises pour faire partie de ce parc et de préserver leur valeur écologique en s'abstenant d'y permettre l'érection de constructions.

a. la loi comme source de l'obligation

Selon l'article 1024 C.c.B.C., le contrat donne naissance à des obligations qui découlent de la loi. En raison du deuxième paragraphe de l'article 17, le terme «loi» renvoie à tous les actes législatifs du législateur québécois et non seulement aux dispositions du *Code civil du Bas-Canada*. L'obligation qui résulte de la loi est, lorsqu'elle est incorporée au contrat par le biais de l'article 1024 C.c.B.C., considérée comme une obligation contractuelle. Elle origine de la loi mais prend naissance du fait de l'accord de volonté. Son inexécution entraîne donc une responsabilité contractuelle.

La loi, source d'obligations implicites, est celle qui était en vigueur au moment de la formation du contrat. Comme le soulignent les professeurs Lluelles et Moore, «une solution contraire choquerait, sur le plan du droit civil, la volonté des parties»¹⁰. En effet, puisqu'il s'agit d'obligations implicites, celles-ci sont censées résulter de la volonté des parties : elles ne peuvent avoir «voulu» que ce qui existait lors de la formation du contrat.

Or, au moment où les donations ont été faites, l'article 5 de la *Loi de 1938* prévoyait que : « Les terrains acquis ou reçus par le gouvernement [...] pour faire partie du parc, sont réservés, dès le moment de cette réception ou de cette acquisition, comme parc public et lieu de délassement, sous le nom de Parc national du Mont-Orford», et l'article 6 précisait que le gouvernement ne pouvait pas «céder» les terrains faisant partie du parc. Dans ce contexte, doit-on conclure que l'adoption de la *Loi de 2006* ayant eu pour effet de distraire certaines terres du parc national du Mont-Orford constitue l'inexécution d'une obligation contractuelle résultant de la loi ?

Aux termes de l'article 5 de la *Loi de 1938*, les terrains acquis avec les donations sont réservés comme parc public. Dans la mesure où des terrains ont été retirés des limites du parc, peut-on

¹⁰ Didier LLUELLES et Benoît MOORE, *Droit des obligations*, Montréal, Thémis, 2006, p. 782.

considérer qu'ils sont encore réservés? On peut en douter. Ces terrains font évidemment maintenant partie du domaine public, mais ne sont assujettis à aucun régime particulier. Bien que la notion de terres réservées soit difficile à cerner, on peut penser qu'elle renvoie nécessairement à un régime juridique particulier, comme c'est le cas pour les biens réservés de la femme mariée en communauté de biens. C'est en harmonie avec la loi ayant accordé de statut de bien réservé à ces terrains que la détermination de la portée de cette réserve doit se faire. Il faut donc garder à l'esprit que la loi avait pour objectif la création d'un parc national, que la loi a réservé ces terrains comme parc public et lieu de délasserment. En retirant les terrains du parc, le gouvernement va clairement à l'encontre de l'esprit de la Loi de 1938. Dans ce contexte, doit-on conclure que l'adoption de la *Loi de 2006* ayant eu pour effet de distraire certaines terres du parc national du Mont-Orford constitue l'inexécution d'une obligation contractuelle résultant de la loi ? Je ne le crois pas. Aux termes de l'article 5 de la *Loi de 1938*, les terrains acquis avec les donations sont réservés comme parc public. L'article ne semble toutefois pas imposer explicitement au gouvernement l'obligation de maintenir ce caractère réservé.

Dans un autre ordre d'idées, on peut se demander si le gouvernement irait à l'encontre d'une obligation contractuelle implicite découlant de la loi en autorisant qu'un tiers réalise un projet de développement immobilier sur des terres qui faisaient partie du Parc du Mont-Orford jusqu'en 2006. Pour que se réalise un tel projet, le gouvernement devait fort probablement accorder à un tiers des droits réels sur les terres en question. La *Loi de 2006*, en donnant au ministre les droits et pouvoirs inhérents au droit de propriété à l'exception du droit de les vendre, lui permet de transférer son droit de propriété à des tiers ou de leur accorder un droit réel sur les terres distraites¹¹. Le vocabulaire employé dans la *Loi de 2006* se distingue de l'article 6 de la *Loi de 1938*, le terme « vente » ayant une portée moins large que le terme « cession ». Ainsi, si le ministre cédait son droit de propriété en faisant un échange ou une donation (possiblement à charge), il respecterait la *Loi de 2006*, mais il irait alors à l'encontre de la *Loi de 1938*. De plus, s'il est clair que le ministre ne peut pas vendre les terres, rien dans la *Loi de 2006* ne semble l'empêcher de constituer une propriété superficielle ou une emphytéose afin de réaliser le développement immobilier du Parc. Ces mécanismes peuvent être considérés comme des cessions puisque le propriétaire transfère une partie de son droit de propriété à une autre

¹¹ Article 3 de la *Loi de 2006* tel que modifié en 2007 (voir *supra* note 5).

personne. Au regard des contrats de donations ayant rendu possible la création du Parc du Mont-Orford, si le gouvernement de cédait son droit de propriété (ou même une partie de celui-ci), ceci constituerait fort probablement l'inexécution d'une obligation qui permettrait éventuellement de fonder une action en responsabilité.

Avant de conclure ce point, j'aimerais faire quelques précisions inspirées d'un article paru dans le quotidien *La Tribune*¹². Dans l'article en question, le journaliste soulignait d'entrée de jeu qu'aucun des terrains que le gouvernement souhaitait soustraire et vendre à l'entreprise privée «n'a fait l'objet de donation, mais ont bien tous été payés». Cette affirmation est exacte mais incomplète, les terrains ayant été achetés avec des sommes ayant été données au gouvernement pour ce faire. L'article se termine comme suit :

«Selon des documents obtenus par *La Tribune* provenant de la direction des affaires juridiques du ministère de la Justice, aucune clause restreignant l'utilisation des terrains ou d'inaliénabilité des terrains n'apparaît dans les actes de vente de l'époque ... le *Code civil du Québec* prévoit que seule la donation peut comporter comme condition l'inaliénabilité du bien donné. Pour que cette condition soit valide, il faut qu'elle soit temporaire et justifiée par un intérêt sérieux et légitime».

L'impression qui se dégage de la lecture de ce texte mérite d'être dissipée. Le journaliste écrit:

1) « aucune clause restreignant l'utilisation des terrains ou d'inaliénabilité des terrains n'apparaît dans les actes de vente ». Or, les obligations découlant d'un contrat ne se limitent à celle expressément prévues par les parties.

2) « le *Code civil du Québec* prévoit que seule la donation peut comporter comme condition l'inaliénabilité du bien donné ». Cette affirmation n'est pas tout à fait exacte. Le contrat n'est pas la seule source d'inaliénabilité, la loi peut avoir pour effet de rendre un bien inaliénable. Bien que de telles dispositions soient rares, on en trouve dans la législation plus récente, par exemple la *Loi constituant le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec* décrète l'inaliénabilité des actions émises par le Fonds de solidarité¹³

3) « Pour que cette condition soit valide, il faut qu'elle soit temporaire et justifiée par un intérêt sérieux et légitime ». Ces exigences s'appliquent certes aux stipulations d'inaliénabilité, mais

¹² Article de R.-C. Quirion intitulé *Mont-Orford: aucun terrain donné ne sera vendu*.

¹³ Voir l'article 8 de la *Loi constituant le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec*, L.R.Q., c. F-3.2 et à ce sujet l'affaire *Bouchard (Syndic de)*, J.E. 2006-2337 (C.A.).

elles n'ont pas d'impact sur les obligations de ne pas faire¹⁴.

Les dispositions de la *Loi de 1938* semblent peu susceptibles de donner naissance à une obligation implicite découlant de la loi, qui aurait pour effet d'obliger le gouvernement à conserver à l'intérieur du parc national du Mont-Orford les terres reçues ou acquises pour faire partie de ce parc. Par ailleurs, pour l'instant, le gouvernement respecte l'obligation de ne pas céder les terrains que lui impose l'article 6 de la *Loi de 1938*. L'analyse de cette loi jette néanmoins un éclairage sur le contexte dans lequel les contrats de donation ont pris naissance, qui permet de déterminer plus précisément les obligations qui découlent de la nature de ces contrats.

*b. la nature des donations comme source de l'obligation*¹⁵

Les obligations implicites découlant de la nature du contrat résultent de la volonté implicite des parties. Elles englobent «tout ce qui en est le complément nécessaire», comme l'écrivait la professeure Bich¹⁶. Pour déterminer quelles sont les obligations qui découlent de la nature d'un contrat, il faut en analyser l'économie particulière. Elles apparaissent souvent comme des «exigences élémentaires»¹⁷. À ce sujet la décision de la Cour d'Appel, dans l'affaire *Aéroports de Montréal c. Hôtel de l'aéroport de Mirabel*¹⁸, me paraît particulièrement éclairante. Le débat portait essentiellement sur le droit du locataire de l'hôtel d'obtenir la résiliation de son bail en

¹⁴ À ce sujet, voir l'article particulièrement éclairant de la professeure CUMYN («Les restrictions à la liberté d'aliéner dans le *Code civil du Québec*» (1994) R.D.McGill 877).

¹⁵ La nature du contrat comme source d'obligations implicites ne fait pas l'unanimité en doctrine. Certains la considèrent comme un simple élément de qualification permettant de cerner la loi ou les usages applicables. Plusieurs (dont Didier LLUELLES et Benoît MOORE, *Droit des obligations*, Montréal, Thémis, 2006, p. 806 et s.) partagent toutefois la position du professeur Crépeau et c'est également la position généralement adoptée par les tribunaux (pour des illustrations, voir J.-L. BAUDOUIN et Y. RENAUD, *Code civil du Québec annoté*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2007). Encore récemment, dans *Laflamme c. Prudential-Bache*, [2000] 1 R.C.S. 638, la Cour suprême reconnaissait une obligation contractuelle implicite incombant au mandataire professionnel en raison de la nature même du contrat de gestion de portefeuille.

¹⁶ Marie-France BICH, «Le pouvoir de discipline de l'employeur : fondements civils», (1988) R.J.T. 85, p. 97.

¹⁷ Cette formule est employée dans l'affaire *Canadian Indemnity Insurance Co. c. Bureau d'investigation Concorde du Canada Ltée.*, J.E. 87-320 (C.S.).

¹⁸ (2003) R.J.Q. 2479 (C.A.).

raison d'un changement de destination de l'aéroport de Mirabel à la suite de la décision du locateur de re-localiser les vols à Dorval.

Le juge Dalphond écrit ce qui suit : «Le contrat est la loi des parties et il est exact que dans le bail du 26 juin 1975 on ne retrouve pas de clause qui garantit expressément au locataire l'approvisionnement de l'hôtel par le maintien des vols. Toutefois, ce contrat [...] comme tous les autres contrats, s'étend non seulement à ce qui y est spécifiquement prévu, mais aussi à tout ce qui en découle d'après sa nature et suivant les usages, l'équité ou la loi. Il me semble évident que l'une des considérations principales du bail est l'existence d'un achalandage à Mirabel suffisant pour couvrir l'investissement et faire un profit raisonnable. On ne peut, sans friser la pure argutie, sérieusement soutenir que quelqu'un accepterait d'exploiter un hôtel dans une zone inhabitée tout en pensant que, du jour au lendemain, son locateur peut impunément concentrer à Dorval les vols sur lesquels il compte pour rentabiliser son entreprise. En résumé, l'existence d'un achalandage suffisant à Mirabel constituait, sinon une considération principale de l'engagement du locataire, du moins une condition implicite mais claire du bail»¹⁹.

Le contexte législatif et factuel entourant la création du Parc du Mont-Orford permet de croire que pour les donateurs, de même que pour le gouvernement, les terres destinées à faire partie du parc national du Mont-Orford devaient demeurer dans le parc. Or, à la lecture de la *Loi de 2006* (plan en annexe), on constate que la plupart, sinon la totalité, des terres distraites du Parc font partie des lots acquis lors de sa création. De plus, on ne peut pas penser que les parties voulaient, pour reprendre le texte de la *Loi de 2006*, donner au ministre «les droits et pouvoirs inhérents au droit de propriété, à l'exception du droit de les vendre», lui permettant ainsi par exemple, de se servir de mécanismes comme la propriété superficière ou l'emphytéose afin de favoriser le développement de projets de constructions immobilières sur les terrains devant faire partie du Parc.

Le contexte dans lequel ont été faites les donations permet donc de conclure que ces contrats comportent une obligation implicite empêchant le gouvernement de distraire des terres du parc national du Mont-Orford et l'empêchant, a fortiori, de permettre la réalisation de projets de

¹⁹ *Supra* note 17 paragraphes 33, 34 et 36.

développement immobilier sur celles-ci. En d'autres mots, il me semble évident, je paraphrase ici le juge Dalphond, que l'on ne peut, sans friser la pure argutie, sérieusement soutenir que quelqu'un aurait accepté de donner une somme d'argent devant servir à acquérir des terrains pour la création du Parc national du Mont-Orford tout en pensant que, du jour au lendemain, le gouvernement pouvait impunément distraire de ce parc des terres en faisant partie ou permettre l'érection de constructions qui pourraient mettre en péril la préservation des terres.

Dans cette perspective, on peut considérer que le fait d'avoir exclu des terres des limites du Parc du Mont-Orford constitue l'inexécution d'une obligation contractuelle résultant de la nature du contrat qui est susceptible d'entraîner la responsabilité contractuelle du gouvernement, bien qu'à l'heure actuelle le préjudice soit difficilement quantifiable.

En guise de conclusion

L'exemple du Parc du Mont-Orford, peut servir à illustrer les limites de certains mécanismes du droit privé, comme la donation, parfois utilisés afin de protéger l'environnement. Devant ce constat, il ne faudrait pas conclure à l'impossibilité pour les citoyens d'agir pour protéger l'environnement car, d'autres outils beaucoup plus efficaces – dont la fiducie – sont à leur disposition pour ce faire.