

Aérodrome de Neuville – Un cadre légal encore plus clair

Neuville – Le 16 janvier 2017

Au cours de ses cinq premières années d’existence, l’aérodrome de Neuville a été impliqué dans quatre procès et a dû faire face à une multitude de plaintes formulées par un groupe d’opposants et par la Ville de Neuville. Malgré leurs échecs systématiques, toutes ces démarches ont au moins eu comme mérite de clarifier encore un cadre légal qui était pourtant déjà bien évident.

Au Canada, les promoteurs et exploitants d’aérodromes relèvent d’un cadre juridique particulier qui relève de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. Les autorités provinciales ou municipales n’ont donc aucune compétence pour intervenir dans ce champ d’activité.

Sur le plan fonctionnel, la Cour suprême du Canada a bien défini les règles en matière de partage constitutionnel des compétences entre les ordres de gouvernement ; que ces compétences soient exclusives, comme dans le cas de l’aéronautique, ou partagées, comme cela arrive plus souvent dans certains autres domaines. On cite toujours à cet égard l’arrêt Johannesson (1952), qui portait spécifiquement sur ces questions en matière d’aéronautique.

En 2010, la Cour suprême est encore revenue sur l’application des juridictions constitutionnelles en matière d’aéronautique. Dans deux décisions extrêmement claires contre le Procureur général du Québec (arrêt COPA et arrêt Lacombe), la Cour suprême réaffirmait la compétence fédérale exclusive en matière d’aéronautique et limitait les empiètements et les entraves des autres ordres de gouvernement (provincial et municipal) dans ce domaine. L’arrêt COPA stipulait, entre autres, que la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles du Québec n’avait aucunement le pouvoir d’entraver toute activité aéronautique.

Le cadre juridique applicable à l’aéronautique était donc déjà très clair lorsque Neuville Aéro a décidé d’entreprendre la mise en place de son aérodrome, à la fin de 2011. Même si elle n’était aucunement tenue de le faire, Neuville Aéro avait tout de même préalablement négocié et signé un Protocole d’entente avec la Ville de Neuville, protocole qui avait alors été ratifié à l’unanimité par le conseil municipal de Neuville (le 7 novembre 2011).

Les restrictions et mesures d’atténuation incluses dans ce protocole ne furent malheureusement pas suffisantes aux yeux de certains opposants pour qui la présence même d’un petit aérodrome était tout simplement inacceptable.

Dès le printemps 2012, deux opposants à l’aérodrome déposent - avec l’appui de la Ville de Neuville qui a renié ses engagements sous la pression politique des opposants -, une requête en injonction en vue de faire cesser tous les travaux d’aménagement et de construction de l’aérodrome. Dans cette requête, ils contestent, entre autres, le point de vue de Transports Canada à l’effet que l’aérodrome de Neuville ne se situe pas dans une « zone bâtie ». Le Procureur général du Canada intervient de son côté pour faire valoir qu’une telle contestation d’une décision fédérale doit se faire devant la Cour fédérale du Canada et non pas devant une Cour supérieure provinciale. Dans un jugement publié le 23 novembre 2012, le juge Pierre Ouellet de la Cour supérieure du Québec reconnaît effectivement que la Cour supérieure n’a

pas la compétence pour intervenir en cette matière. Il rejette donc la requête introductive des opposants et refuse d'entendre la question sur le fond.

Malgré la clarté de la décision du juge Ouellet, les opposants, toujours avec l'appui de la Ville de Neuville, décident d'en appeler. Un an plus tard (novembre 2013), ce sont trois juges de la Cour d'appel du Québec qui rejettent à leur tour la démarche des opposants. Dans un jugement unanime assez dur et sans ambiguïté, les trois juges notent qu'aucune des prétentions des appelants n'est convaincante et que leur démarche légale est mal fondée. Suite à ces deux échecs, les deux opposants en question ont abandonné leurs démarches légales.

Tout en réaffirmant la juridiction exclusive du gouvernement fédéral en matière d'aéronautique, cette cause a clairement démontré que toute contestation des décisions prises par le gouvernement fédéral dans l'exercice de cette juridiction doit se faire devant la Cour fédérale du Canada.

Parallèlement aux attaques de ces opposants, la Ville de Neuville menait également sa propre guerre légale contre l'aérodrome local. Malgré une jurisprudence à la fois abondante et claire quant à la juridiction exclusive du gouvernement fédéral en matière d'aéronautique, la Ville de Neuville reproche tout simplement à Neuville Aéro de ne pas avoir demandé de permis municipal avant d'entreprendre la construction de son aérodrome. S'appuyant sur ses règlements d'urbanisme, la Ville de Neuville prétend même avoir le pouvoir de faire démolir les bâtiments de l'aérodrome et de faire remettre le site dans son état antérieur, ce que conteste évidemment Neuville Aéro.

Le 11 décembre 2014, dans un jugement clair et bien étayé, le juge Paul Routhier de la Cour municipale rejette sans aucune ambiguïté la poursuite de la Ville de Neuville. Le juge Routhier donne très nettement raison à Neuville Aéro lorsqu'il déclare en conclusion de son jugement que les articles du règlement d'urbanisme évoqués par la Ville de Neuville sont constitutionnellement inapplicables dans le cas d'un aérodrome. Le juge Routhier poursuit en écrivant que « *la Cour est d'avis qu'il y a effectivement empiètement grave sur la compétence exclusive du fédéral en matière d'aéronautique* ». Le juge voit même un « *facteur aggravant* » dans le fait que la Ville de Neuville s'arrogerait même le pouvoir de faire démolir des installations qui n'auraient pas obtenu les permis exigés par elle. « *Comment, écrit le juge, ne pas y voir une entrave grave au pouvoir du fédéral de décider où, comment et avec quels matériaux les aéroports sont construits ?* »

On aurait pu croire qu'un jugement aussi clair aurait dû mettre fin à cette saga juridique. Il n'en était malheureusement rien et la Ville de Neuville a décidé de porter ce jugement en appel devant la Cour supérieure du Québec. Un an plus tard (7 janvier 2016), dans un jugement solide et sans surprise, le juge Guy de Blois de la Cour supérieure du Québec rejette à son tour la requête municipale. Il conclut, comme son prédécesseur, que les règlements de la Ville de Neuville : « *... empiètent sur le contenu essentiel de la compétence fédérale et entravent le cœur même de cette compétence. Ainsi, ils sont inapplicables à l'intimée qui n'avait donc pas à requérir de certificat en vertu de ces dispositions pour ses travaux de déblai et de remblai visés au constat d'infraction.* »

Tout en réaffirmant encore une fois le caractère exclusif de la juridiction fédérale sur l'aéronautique, ces jugements ont aussi le mérite d'établir une jurisprudence claire à l'effet qu'un promoteur ou un exploitant d'aérodrome n'a aucune autorisation municipale ou provinciale à demander pour la mise en place ou l'exploitation de ses installations aéronautiques.

Pour cette très large majorité de citoyens, cette coûteuse guérilla juridique et administrative menée depuis quatre ans par les autorités municipales contre l'aérodrome avait assez duré et avait déjà coûté assez cher. En février 2016, dans un sondage effectué par l'hebdomadaire le Courrier de Portneuf, 69 % des participants ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si : « ...*la Ville de Neuville devrait cesser ses recours contre Neuville Aéro ?* » On peut effectivement estimer que la Ville de Neuville aurait dépensé plus de 200 000 \$ en frais légaux et autres pour s'opposer vainement à l'aérodrome de Neuville ou en entraver les activités.

Après avoir jonglé avec l'idée de porter ce jugement en appel, la Ville de Neuville a donc finalement décidé d'accepter l'évidence et aussi le fait que l'aérodrome de Neuville avait été mis en place dans le strict respect du cadre légal qui lui est applicable.

L'exemple de ce qui s'est passé à Neuville aurait dû susciter plus de prudence chez certains dirigeants municipaux qui cherchent encore par tous les moyens à s'opposer à toute activité aéronautique. Ce n'est malheureusement pas le cas. Par exemple, à partir de 2013, les autorités de la Ville de Lévis se sont attaquées aux exploitants de l'aérodrome de Pintendre relativement à divers travaux de construction et de terrassement effectués sur le site de l'aérodrome ainsi qu'à des activités de parachutisme menées à partir du même aérodrome. La Ville de Lévis a alors multiplié les avis d'infraction et les amendes, ce que l'exploitant de l'aérodrome a évidemment contesté devant la Cour supérieure du Québec.

Il est intéressant de noter que dans cette affaire, la Ville de Lévis agissait en concertation avec la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) qui avait aussi émis des ordonnances enjoignant l'exploitant de l'aérodrome de Pintendre et la société de parachutisme mise en cause « *de cesser toute utilisation du site à des fins autres que l'agriculture et plus spécifiquement d'y cesser toute activité d'école de parachutisme.* »

En dépit de l'arrêt COPA de la Cour suprême qui stipule spécifiquement que la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles du Québec (LPTAA) n'a aucunement le pouvoir d'entraver les activités aéronautiques, la CPTAQ soutenait malgré tout que sa loi demeurerait applicable puisqu'elle n'entraverait pas « *le cœur* » de la compétence fédérale. La CPTAQ appuyait sa prétention sur une description très restrictive des activités menées à un aérodrome qui devraient, selon elle, se limiter à l'arrivée, le départ, la circulation et l'entretien courant des aéronefs. Cet énoncé sommaire et très partiel provenait d'une circulaire d'information de Transports Canada qui n'avait aucunement force de loi et qui a d'ailleurs été annulée depuis.

La décision rendue dans le dossier de Pintendre par le juge Louis Dionne de la Cour supérieure du Québec, le 21 décembre 2016, constitue ce que tous les observateurs médiatiques ont qualifié de défaite cuisante pour la Ville de Lévis. Le juge Dionne conclut en effet que le règlement municipal prohibant la tenue d'activités de parachutisme, incluant les installations liées aux activités de formation des parachutistes, constitue une entrave au pouvoir fédéral en matière d'aéronautique. Il le déclare de ce fait constitutionnellement inapplicable à l'aérodrome et à ses activités.

Le mérite de cette décision très fouillée va cependant encore plus loin en ce qui a trait aux prétentions de la CPTAQ quant à la définition de ce qui constitue les activités normales d'un aérodrome. Le jugement précise en effet (paragraphe 127) que : « *Ainsi, l'aérodrome, son emplacement, son exploitation,*

l'aéronef, l'exploitation de l'aéronef, le vol, incluant le décollage et l'atterrissage, les installations aéronautiques afférentes telles que des hangars ou réservoirs de carburants, la gestion sécuritaire de l'espace aérien, ainsi que la formation théorique ou pratique au sol ou dans les airs de ceux qui utilisent l'espace aérien font tous partie du cœur de la compétence en matière d'aéronautique et sont tous des maillons essentiels et indivisibles de l'aéronautique et de la navigation aérienne. Il devient alors impossible de dissocier les activités aéronautiques des aérodromes où elles se déroulent et il n'est pas justifié de les distinguer entre elles. »

Voici donc un élément de jurisprudence très fort en ce qui concerne les activités d'un aérodrome qui doivent être considérées comme faisant partie « du cœur » de la compétence exclusive du gouvernement fédéral en matière d'aéronautique et qui échappent donc ainsi à toute entrave pouvant être créée par les autres ordres de gouvernement. Ceci est tout particulièrement important face aux récentes prétentions de la CPTAQ qui, dans différents dossiers, utilise sa même définition restrictive et obsolète pour tenter de restreindre les activités aéronautiques menées en territoire agricole.

La jurisprudence récente devrait donc permettre à tous les intéressés ou intervenants de s'en tenir au même cadre légal très clair qui doit s'appliquer à la mise en place et à l'exploitation des aérodromes. Ceci est tout particulièrement important pour le milieu municipal qui, sous les pressions d'opposants irréductibles, se fait souvent entraîner dans des démarches légales très coûteuses qui conduisent inévitablement aux mêmes échecs.

On n'a qu'à penser aux récents dossiers de Saint-Cuthbert ou de Mascouche où des projets d'aérodromes ont été dument approuvés après avoir suivi le rigoureux processus de consultation édicté par Transports Canada. Et pourtant, le maire de Saint-Cuthbert reconnaît que son petit village a déjà dépensé quelque 80 000 \$ en frais juridiques pour tenter de s'opposer vainement à l'émergence d'un petit aérodrome local. La facture est probablement encore plus élevée à Mascouche.

Imaginons ce que toutes les sommes dépensées inutilement depuis cinq ans en démarches légales vaines auraient pu faire si elles avaient été plutôt utilisées à bon escient pour le bénéfice des communautés locales.

Heureusement, le vent semble être en train de tourner. En novembre dernier, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) a réuni une soixantaine d'élus et de gestionnaires d'aéroports régionaux des quatre coins de la province pour établir des priorités en matière de desserte aérienne. Donnant l'exemple des États-Unis, l'UMQ reconnaît d'emblée l'apport économique majeur des aéroports régionaux et demandait de l'aide financière des gouvernements supérieurs pour la mise à niveau et le développement de ces infrastructures essentielles. Une première étape devrait vraisemblablement consister à ne plus dépenser aveuglément l'argent des contribuables pour leur mettre des bâtons dans les roues. Une seconde étape consisterait sans doute à travailler en partenariat avec les petits promoteurs privés qui ont assumé seuls les coûts de leurs aérodromes afin de valoriser ces investissements pour les rendre encore plus utiles à leurs communautés locales.

(30)

Pour information : Neuville Aéro ou Jean-Marc Carpentier au 418 571-0624