

COUR DU QUÉBEC

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE JOLIETTE
LOCALITÉ DE JOLIETTE
« Chambre Civile »

N° : 705-80-000450-037

DATE : 3 mars 2004

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE RICHARD LANDRY, J.C.Q.

MUNICIPALITÉ DE LANORAIE

Demanderesse

c.

**MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ
DE JOLIETTE**

et

**COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE
AGRICOLE DU QUÉBEC**

Défenderesses

et

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

et

DÉPÔT RIVE-NORD INC.

Mises-en-cause

**JUGEMENT SUR REQUÊTE POUR PERMISSION
D'EN APPELER D'UNE DÉCISION DU TRIBUNAL
ADMINISTRATIF DU QUÉBEC**

[1] La Municipalité de Lanoraie demande la permission d'en appeler d'une décision rendue le 27 novembre 2003 par le Tribunal Administratif du Québec (**le Tribunal**), section du territoire et de l'environnement. Cette décision rejette les contestations

présentées par la Municipalité de Lanoraie et d'autres parties intéressées à l'encontre d'une décision rendue le 16 octobre 2002 par la Commission de Protection du Territoire Agricole du Québec (C.P.T.A.Q.) qui autorise l'exclusion de certains lots de la zone agricole pour permettre l'agrandissement d'un site d'enfouissement régional.

[2] La requête expose que le Tribunal a commis les erreurs de droit déterminantes suivantes:

- il n'a pas pris en considération adéquatement la corrélation qui doit exister entre la demande d'exclusion d'une part, et d'autre part, le besoin et l'objectif de développement de la M.R.C. eu égard aux objectifs de son schéma d'aménagement et de développement (article 65.1 (2) Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q. c. P-41.1);
- la M.R.C. défenderesse n'a pas prouvé qu'il n'existait pas d'autres emplacements appropriés sur son territoire pour réaliser les activités d'enfouissement prévues (article 62 (5°), L.P.T.A.Q.).

[3] Pour leur part, les parties défenderesses concluent au rejet de la requête aux motifs que tant la C.P.T.A.Q. que le Tribunal ont correctement pris en compte les impératifs de la Loi et qu'il n'y a pas lieu d'autoriser l'appel sollicité.

[4] Il s'agit donc de décider si "*la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour*" (article 159, Loi sur la justice administrative, L.R.Q. c. J-3).

LES FAITS

[5] Au cours de l'année 2002, la M.R.C. de Joliette présente à la C.P.T.A.Q. une demande d'exclusion des lots 376, 388 et 389 de la zone agricole de la municipalité de St-Thomas d'une superficie totale de 48,37 hectares. Cette demande vise à permettre l'agrandissement et l'optimisation du site d'enfouissement sanitaire régional déjà exploité par Dépôt Rive Nord inc.

[6] Les lots visés faisaient déjà l'objet d'exclusions pour des fins de sablière (décision 1992, 21.5 hectares) et de compostage (décision 1996, 22.99 hectares).

[7] La demande d'exclusion a fait l'objet d'une rencontre publique du 10 octobre 2002 en présence de plusieurs personnes intéressées.

[8] Le 16 octobre 2002, le président de la formation, Me Bernard Trudel, rend une décision favorable à la demande et ordonne l'exclusion des lots visés, conditionnellement à l'émission du certificat du Ministre de l'environnement du Québec et la réquisition d'inscription de l'avis prévu à l'article 67 de la L.P.T.A.Q.

[9] Le 12 novembre 2002, la Municipalité de Lanoraie dépose devant le Tribunal une requête en rejet de la demande d'exclusion formulée par la M.R.C. de Joliette. Elle invoque les 7 motifs de contestation suivants:

"La CPTAQ n'a pas tenu compte d'éléments déterminants:

- 1) La nécessité et la justification d'une telle superficie exclue de la zone agricole en égard aux besoins de la MRC de Joliette;*
- 2) L'absence de tout effet de remise à l'agriculture des lots convoités;*
- 3) Les effets néfastes sur l'agriculture et les ressources eau et sol découlant de l'opération actuelle du site d'enfouissement;*
- 4) Les effets néfastes et dépréciant sur le territoire et les activités agricoles à Lanoraie;*
- 5) L'absence de justification d'un meilleur endroit;*
- 6) L'importance de l'effet d'entraînement créé par les décisions antérieures affectant les mêmes lots et les lots voisins;*
- 7) Les effets néfastes et dépréciant des odeurs et des particules émises par le site d'enfouissement."*

[10] Trois autres intervenants ont également déposé un recours de même nature devant le Tribunal.

[11] L'audition devant le Tribunal a duré cinq jours entre le 20 août et le 19 septembre 2003. Une visite des lieux par les membres désignés du Tribunal, madame Dominique Bélanger et Gérard-J. Lavoie, a également été effectuée le 28 août 2003.

[12] Le 27 novembre 2003, le Tribunal rend sa décision par laquelle il maintient l'ordonnance d'exclusion émise par la C.P.T.A.Q. Il ne la modifie que pour prendre acte d'une lettre d'engagement de Dépôt Rive Nord inc. au sujet de possibles travaux d'adduction d'eau potable aux citoyens riverains.

[13] Le 19 décembre 2003, la Municipalité de Lanoraie dépose la requête sous étude pour obtenir la permission d'en appeler de cette décision. L'audition de la requête a eu lieu le 25 février 2004 en présence des avocats des parties et a été prise en délibéré à cette date.

LES PRINCIPES DE DROIT APPLICABLES

[14] La permission d'en appeler d'une décision rendue par le Tribunal Administratif du Québec en matière de zonage agricole est encadrée par l'article 159 de la Loi sur la justice administrative (L.R.Q. c. J-3) qui se lit comme suit:

Article 159

"Les décisions rendues par le Tribunal dans les matières traitées par la section des affaires immobilières, de même que celles rendues en matière de protection du territoire agricole, peuvent, quel que soit le montant en cause, faire l'objet d'un appel à la Cour du Québec, sur permission d'un juge, lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour."

[15] Le sens à donner aux mots "*lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour*" a fait l'objet d'une abondante jurisprudence.

[16] L'analyse de la jurisprudence des dernières années démontre que certains juges adoptent une approche plus "*restrictive*" dans la détermination de ce qui constitue "*une question en jeu...qui devrait être soumise à la Cour*" alors que d'autres préconisent une attitude plus "*libérale*".

[17] Plusieurs critères sont pris en considération dans la détermination des questions qui peuvent donner ouverture à l'appel par opposition à celles qui ne le devraient pas:

1° le sérieux et l'importance des motifs d'appel allégués et l'impact de la décision attaquée sur le justiciable concerné:

- 2636-5205 Québec inc. c. Beaudry ¹;
- Industries D. Grenier inc. c. Grenier ²;
- Procureur Général du Québec c. Forages Garant et Frères inc. ³;
- Ministère de la Justice c. Schulze ⁴;
- Brault et Martineau c. Montréal (Communauté Urbaine de) ⁵;
- Société Québécoise d'Assainissement des Eaux c. Breton ⁶.

¹ [1993] R.D.H. 2522 (C.A.), en particulier les opinions de Messieurs les juges Vallerand et Lebel.

² JE 98-409 (C.A.).

³ Décision du 8 avril 2002 de Monsieur le juge Denis Lavergne, dossier 600-02-000914-023 (JE 2002-954); voir aussi dans le même sens Roberval (Ville de) c. Lebeaume B.E. 2002BE-963.

⁴ [1998] R.J.Q. 2180.

⁵ C.Q. 500-02-093661, décision du 28 mai 2001 de Monsieur le juge Raoul P. Barbe; voir aussi dans le même sens Ville de Québec c. Placements Cimak inc. B.E. 2002BE-729; Procureur Général du Québec c. Roy B.E. 2002BE-638.

⁶ REJB 2000-22249 (Monsieur le juge St-Hilaire).

2° le caractère nouveau ou controversé de la question soulevée ou l'intérêt général qu'elle soulève:

- 2636-5205 Québec inc. c. Beaudry⁷;
- Lamarche, Mc Guinty Inc. c. Municipalité de Bristol⁸;
- Procureur Général du Québec c. 176050 Canada inc.⁹.

3° la faiblesse apparente de la décision attaquée, une atteinte aux règles de justice naturelle et/ou une erreur déterminante dans l'administration de la preuve:

- Dinard c. Dinard¹⁰;
- Corporation de l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal c. Lacombe¹¹;
- Forget et al c. Ville de Terrebonne¹².

[18] Il m'apparaît également qu'il existe une analogie entre l'article 159 de la Loi sur la justice administrative ("*question en jeu...qui devrait être soumise à la Cour*") et l'article 26.1 du Code de procédure civile qui, en matière d'appel sur permission devant la Cour d'appel, a été modifié pour y apporter les précisions suivantes:

"Peuvent aussi faire l'objet d'un appel sur permission d'un juge de la Cour d'appel, lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour d'appel, ce qui est notamment le cas s'il est d'avis qu'une question de principe, une question nouvelle ou une question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire est en jeu..."

(soulignements ajoutés)

[19] En précisant ainsi les critères dont doit s'inspirer la Cour d'appel en examinant les questions qui lui sont soumises, il est permis de croire que les mêmes critères doivent inspirer le juge de la Cour du Québec qui est saisi de telles questions dans l'exercice de sa discrétion. La phraséologie utilisée à la base par le Législateur est la

⁷ Op.cit., note 1, en particulier l'opinion de Monsieur le juge Nichols.

⁸ [1999] R.J.Q. 1270.

⁹ JE 2002-146 (C.Q.).

¹⁰ JE 97-817 (C.A.).

¹¹ Op.cit., note 3.

¹² Décision du 20 mars 2002 de Monsieur le juge Jean-Claude Paquin, dossier 700-02-013865-028 (Terrebonne).

même ("*question... qui devrait être à la Cour*") et elle devrait avoir le même sens dans les différentes lois où elle est utilisée ¹³ ("*in pari materia*").

[20] D'abondant, on doit à mon avis tenir compte des enseignements de la Cour suprême dans Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan ¹⁴ et Dr. Q. c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia ¹⁵ pour refuser, au stade de la requête pour permission, les appels qui sont manifestement voués à l'échec ¹⁶.

[21] L'exercice de la discrétion conférée au juge qui doit décider de l'octroi d'une permission d'en appeler doit, comme l'a déjà écrit Monsieur le juge Lavergne dans Forage Garant ¹⁷, être exercée "*judicieusement*".

[22] C'est donc en prenant ces critères en considération que la présente Cour doit exercer la discrétion qui lui a été conférée par le Législateur.

ANALYSE

[23] La décision du Tribunal du 27 novembre 2003 rejette les contestations formulées à l'encontre de la décision rendue le 16 octobre 2002 par la C.P.T.A.Q.

[24] Il y a donc lieu d'examiner les décisions rendues par la C.P.T.A.Q. et par le Tribunal en regard des questions actuellement soulevées par la demanderesse aux fins de décider si elles devraient être soumises à la présente Cour dans sa juridiction d'appel.

A) LES QUESTIONS SOULEVÉES

1) L'adéquation entre la demande d'exclusion et le schéma

[25] Dans un premier temps, la demanderesse plaide qu'en vertu de l'article 65.1 (2) de la Loi, il doit y avoir adéquation entre la demande d'exclusion et le schéma d'aménagement et de développement de la M.R.C. L'article 65.1 se lit comme suit:

65.1. "Le demandeur doit démontrer qu'il n'y a pas ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole un espace approprié disponible

¹³ Sur le principe de la cohérence de lois entre elles, voir Me Pierre-André Côté, Interprétation des Lois, Montréal, Les Éditions Thémis inc., 3^{ième} édition, aux pages 433 et suivantes; voir aussi Gestion Jean-Maurice inc. c. Laflamme C.Q. 405-001621-031, Monsieur le juge Théroux, jugement du 11 juin 2003;

¹⁴ [2003] C.S.C.

¹⁵ [2003] C.S.C. 19.

¹⁶ Procureur Général du Québec c. Montarville Investment Corporation [2004] J.Q. no. 81, paragraphe 28.

¹⁷ J.E. 2002-954.

aux fins visées par la demande d'exclusion. La commission peut rejeter une demande pour le seul motif que de tels espaces sont disponibles.

La commission, outre qu'elle doit considérer les critères prévus à l'article 62, doit être satisfaite que l'exclusion recherchée répond à un besoin et à un objectif de développement de la municipalité locale, de la municipalité régionale de comté ou de la communauté eu égard aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement."

(soulignements ajoutés)

[26] Selon la demanderesse, le Tribunal aurait omis de contrôler cette adéquation au schéma et s'il l'avait fait, la demande d'exclusion aurait été rejetée.

[27] Pour appuyer ses prétentions, elle réfère au règlement 152-2000 de la M.R.C. modifiant le schéma d'aménagement, la résolution d'adoption dudit règlement et le document explicatif des modifications apportées (pièces P-4, P-5 et P-6).

[28] À son avis, le projet d'agrandissement du site d'enfouissement déborde les objectifs prévus au schéma en ce qu'il permet l'enfouissement de déchets provenant de l'extérieur du territoire de la M.R.C. jusqu'à une proportion de l'ordre de 75% (25% pour la M.R.C.).

2) omission de tenir compte de l'article 62 (5) de la Loi

[29] Dans un second temps, on n'aurait pas tenu compte du cinquième critère de l'article 62 de la Loi qui prévoit ce qui suit:

62. *"La commission peut autoriser, aux conditions qu'elle détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot ou la coupe des érables.*

Pour rendre une décision ou émettre un avis ou un permis dans une affaire qui lui est soumise, la commission doit se baser sur:

...

5° *la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement telle que définie par Statistique Canada ou sur un lot compris dans le territoire d'une communauté;*"

(soulignements ajoutés)

[30] À son avis le Tribunal aurait commis une erreur de droit en ayant conclu à l'absence d'autres emplacements disponibles alors qu'il y aurait absence de preuve à ce sujet.

[31] En conséquence, la Municipalité demande la permission d'interjeter appel sur des questions formulées comme suit:

- *"Le tribunal a-t-il erré en ne s'appuyant pas uniquement sur le schéma d'aménagement pour conclure au respect de l'article 65.1 LPTAA par la MRC de Joliette dans sa demande d'exclusion?"*
- *La disproportion entre les besoins exprimés au schéma d'aménagement de la MRC de Joliette et la demande d'exclusion constitue-t-elle une cause de rejet de la demande d'exclusion?"*
- *En l'absence de preuve de l'inexistence d'autres emplacements disponibles à l'extérieur de la zone agricole, la décision du Tribunal administratif du Québec est-elle conforme à la LPTAA?"*

B) LA DÉCISION DE LA C.P.T.A.Q.

[32] En ce qui concerne la corrélation entre la demande d'exclusion et le schéma (art. 65.1), il appert que cette question ne paraît pas avoir fait l'objet d'un débat devant la Commission.

[33] Au sujet de la disponibilité de d'autres sites (art. 62 (5°)), la Commission fait remarquer que les parties de lots visées sont déjà utilisées à des fins non agricoles en complémentarité avec les activités de gestion de matières résiduelles de Dépôt Rive-Nord inc.

[34] Elle ajoute ce qui suit (pièce P-1, page 6):

"Quant à la disponibilité des sites de moindre impact, selon l'expérience vécue par la Commission et en tout respect pour l'opinion contraire, un agrandissement de site existant est toujours moins susceptible – que l'implantation d'un nouveau – de bouleverser l'homogénéité d'un milieu agricole, qui a déjà apprivoisé cette présence depuis nombre d'années (environ 25 ans), surtout lorsque l'agrandissement touche des étendues déjà utilisées à des fins non agricoles."

C) LA DÉCISION DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

[35] Le Tribunal traite principalement de l'adéquation entre la demande d'exclusion et le schéma aux paragraphes 16 à 23, 28, 39, 58, 62 à 73 de sa décision. Il s'exprime ainsi:

(65) *"La preuve a démontré que Dépôt Rive-Nord et la MRC de Joliette ont tenu compte des besoins en enfouissement des utilisateurs actuels du site. Le site dessert actuellement les six MRC de la région de Lanaudière et reçoit aussi 150,000 tonnes de déchets provenant de résidents des régions de Montréal et Québec.*

(66) *Contrairement à l'argumentation des requérants, le Tribunal est d'avis que l'article 65.1 n'oblige pas la Commission à limiter une demande dès que les besoins locaux sont remplis.*

(67) *Ce que la Commission doit examiner, c'est si l'exclusion recherchée correspond à un besoin de la municipalité régionale de comté eu égard aux objectifs du schéma d'aménagement. Or, trois ministères se sont prononcés sur la conformité de la modification apportée au schéma d'aménagement avec leurs propres objectifs, dont le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation qui a reconnu que les sols concernés représentent un faible potentiel pour l'agriculture.*

(68) *Par ailleurs, les besoins propres à la MRC de Joliette sont certainement de s'assurer que les entreprises locales, dont la Scott Paper, puissent être bien desservies et, selon le témoignage du préfet de la MRC, cela passe par la survie et l'agrandissement du site d'enfouissement.*

(69) *Le deuxième alinéa de l'article 65.1 de la loi ne fait pas en sorte que dès que les besoins d'une municipalité régionale sont comblés, la Commission doive nécessairement restreindre une demande d'exclusion. Le Tribunal est d'avis que si une MRC démontre que ses besoins seront comblés par un projet, il est possible d'examiner les besoins plus étendus de la région. Tout dépend des circonstances particulières de chacun des dossiers, eu égard aux critères de l'article 62 de la loi.*

(70) *La preuve démontre que l'agrandissement du site répond très certainement à des besoins régionaux, dont ceux de la grande région de Lanaudière."*

[36] Il conclut:

(73) *"Le Tribunal est d'avis qu'il n'y a aucune circonstance particulière dans le présent dossier faisant en sorte que les besoins régionaux ne peuvent être pris en compte. Le Tribunal ne retient donc pas le premier moyen mis de l'avant par les requérants."*

[37] Au sujet de la disponibilité d'autres sites selon l'article 62 (5°), il en est question aux paragraphes 16, 17, 19, 42, 83, 85 à 88 de la décision. Au paragraphe 88, le Tribunal conclut:

(88) "Le Tribunal est d'avis qu'il s'agit d'un site de moindre impact, étant l'agrandissement d'un site d'enfouissement déjà exploité depuis 25 ans et voisinant une zone non agricole. Les lots concernés sont déjà utilisés à des fins non agricoles et le milieu a apprivoisé ces usages. On note également qu'aucun point de référence ne sera ajouté en fonction du calcul des distances séparatrices, tant pour les bâtiments d'élevage que pour les structures d'entreposage et l'épandage des fumiers."

DÉCISION

[38] À la lumière des critères applicables et l'analyse ci-dessus, je suis d'avis que les questions soulevées ne justifient pas l'octroi de la permission d'en appeler.

[39] En ce qui concerne la corrélation entre la demande d'exclusion et le schéma, je ne peux voir en quoi la décision du Tribunal devrait justifier le réexamen de la question en appel.

[40] Le second paragraphe de l'article 65.1 requiert que l'exclusion recherchée réponde à un "besoin" et à un "objectif" de la MRC eu égard aux "objectifs du schéma".

[41] Tout en constatant que la demande d'exclusion répond aux objectifs du schéma de la MRC, le Tribunal écrit que l'article 65.1 n'oblige pas la Commission à limiter la demande d'exclusion aux besoins d'enfouissement de la MRC. D'ailleurs, les objectifs énumérés au schéma ne s'y limitent pas (pièce P-5).

[42] En rapport avec la disponibilité d'autres sites pour l'enfouissement, tant la Commission que le Tribunal ont exprimé les avantages de l'agrandissement d'un site d'enfouissement par rapport à l'implantation d'un nouveau. Il s'agit d'une question au cœur de la compétence de ces organismes et d'un principe qui a maintes fois été appliqué dans des circonstances analogues¹⁸.

[43] Avec respect, il m'apparaît qu'un appel sur les questions soulevées est voué à l'échec, même en utilisant la norme de contrôle la moins sévère.

[44] Il n'y a pas ici de questions de principe, de questions nouvelles ou controversées ou d'une décision affectée d'une faiblesse apparente qui justifieraient de perpétuer le débat plus longtemps.

¹⁸ À titre d'exemple: St-Pie (Paroisse de) c. CPTAQ STE-M-080226-0211 (TAQ); Thibault c. Regroupement des Citoyens [1998] RPTA 71; Alliance Co-op Service d'approvisionnement à la Ferme et Ferme Counard SENC [1999] RPTQ 117.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

- REJETTE la requête, avec dépens.

Richard Landry

RICHARD LANDRY, J.C.Q.

Me Armand Poupart
Poupart & Poupart
Procureurs de la demanderesse

Me Yvan Biron
Lavery, De Billy
Procureurs de la défenderesse et
de la mise-en-cause
Municipalité régionale de comté
de Joliette et Dépôt Rive-Nord inc.

Mes Lemieux, Chrétien, Lahaye et Corriveau
Procureurs du mis en cause
Tribunal Administratif du Québec

Me Pierre Legault
Cardinal, Landry
Procureurs de la C.P.T.A.Q.

Date d'audience : 25 février 2004

COPIE CONFORME

Par: *Pierre Landry*

GREFFIER-ADJOINT