

ONGLET 19

C A N A D A
Province de Québec
Greffes de Québec

Cour d'appel

No: 200-09-000751-864

Le 22 mars 1991

(200-05-001330-864)

CORAM : Juges Nichols,
Mailhot et Baudouin

LA CORPORATION MUNICIPALE DE
ST-HONORÉ, requérante
appelante,

c.

LA COMMISSION DE PROTECTION
DU TERRITOIRE AGRICOLE DU
QUÉBEC, intimée, et LE
COMITÉ INTERMUNICIPAL
D'ENFOUISSEMENT SANITAIRE DU
HAUT SAGUENAY et autres, mis
en cause

LA COUR, saisie d'un pourvoi contre un jugement de la Cour supérieure du district de Québec rendu par l'honorable Paul Corriveau le 23 septembre 1986, rejetant une requête en évocation de l'appelante contre une décision de la Commission de protection du territoire agricole du Québec en date du 28 mai 1986;

Après étude, audition et délibéré;

Pour les raisons exposées dans l'opinion de M. le juge Jean-Louis Baudouin, dont copie est déposée avec les présentes, à laquelle souscrivent M. le juge Marcel Nichols et Madame la juge Louise Mailhot;

REJETTE le pourvoi avec dépens. J.C.A.

OPINION DU JUGE BAUDOULIN

En février 1984, le Comité intermunicipal d'enfouissement sanitaire du Haut-Saguenay demandait à la Commission de la protection du territoire agricole la permission d'acquiescer du Ministère de l'énergie et des ressources, un certain nombre de lots situés dans la municipalité de St-

Honoré (site St-Honoré) et l'autorisation d'en faire un usage autre qu'agricole, soit de s'en servir comme site d'enfouissement sanitaire.

La Commission de la protection du territoire agricole tint donc des auditions publiques en juillet 1984, au cours desquelles les parties elles-mêmes et plusieurs intervenants furent entendus. Elle requit, en outre, de ses propres services un rapport additionnel qui lui fut fourni. Le 19 novembre 1984 elle rendait une décision et refusait l'autorisation sollicitée. L'analyse de cette décision (Pièce R-2) montre que la principale raison invoquée est que le site proposé pour l'enfouissement sanitaire est un site propice à l'agriculture et qu'un autre endroit situé plus au nord (le site Shipshaw) paraît mieux indiqué.

En janvier 1985, le Comité intermunicipal fait une demande de révision, contestée par l'appelante et par certains intervenants. Les auditions sur la demande de révision ont lieu en novembre 1985, puis en mars 1986.

Le 28 mai 1986, une décision révisée (Pièce R-4) est rendue par l'intimée. Les trois commissaires tombent d'accord pour changer la décision originale du 26 novembre 1984 et autoriser l'aliénation et l'utilisation à des fins non agricoles d'une partie du site de St-Honoré (environ la moitié de la demande originale). Les commissaires justifient leur nouvelle décision par le fait que la preuve présentée en révision est plus complète, que des faits nouveaux ont été portés à la connaissance de la Commission, que la demande a été modifiée depuis (réduction de superficie, plus grand éloignement de la route) et enfin que la mise en valeur agricole éventuelle du site de St-Honoré entraînerait des coûts élevés, ce site n'étant donc pas d'une valeur agricole nettement plus grande que celui de Shipshaw.

Le 19 juin 1986, l'appelante se pourvoit en évocation. Le 23 septembre 1986, la Cour supérieure rejette la requête. C'est de cette décision dont il y a appel.

Le principal motif du pourvoi est que la Commission a excédé sa compétence en révisant sa première décision.

L'article 18 de la Loi sur la protection du territoire agricole L.Q. c. P-41-1 dans sa rédaction au moment du litige est à l'effet suivant:

"Sur demande d'une partie intéressée, la commission peut, pour cause et après avoir donné à toutes les personnes intéressées l'occasion de faire des représentations, réviser ou révoquer toute décision ou ordonnance."

(Sur ce pouvoir de révision, voir M. Poirier "Droit québécois de l'aménagement du territoire", Sherbrooke, éditions Revue de Droit, 1983, pp. 261 et s.).

Le pouvoir d'un organisme administratif de revoir ses propres décisions (et donc en quelque sorte de siéger en appel de lui-même) est souvent autorisé par le législateur. Lorsque celui-ci, comme dans le présent cas, exige comme condition que cette révision soit "...pour cause...", c'est pour éviter l'arbitraire. G. Pépin et Y. Ouellette(1) s'expriment ainsi sur le sujet:

(1) Pépin et Ouellette, Principes de contentieux administratif, 2e éd., 1982, 222 et 223. Cowansville. Yvon Blais.

"Mais très souvent, la loi se contente d'autoriser la révision sans autre prévision ou de permettre la révision "pour cause". On ne voit pas alors de quel droit l'organisme administratif imposerait des restrictions au pourvoi en révision que le législateur n'a pas jugé bon de fixer. En pratique, les situations suivantes devraient constituer des causes de révision:

- l'ordonnance ou la décision est entachée d'une erreur sur une question de droit ou sur une question de faits ou de juridiction;
- l'ordonnance ou la décision est entachée d'une violation de la justice naturelle;
- des faits nouveaux, crédibles et pertinents ont eu lieu ou été connus depuis l'émission de l'ordonnance ou de la décision;
- l'ordonnance ou la décision soulève une importante question de principe."

Il semble en effet que le pouvoir en révision n'ait pas un rôle exclusivement curatif et qu'il vise aussi à introduire dans la gestion des services publics un élément de souplesse permettant des modifications de politique et la prise en considération de faits extérieurs à la décision initiale, à certaines conditions, notamment que l'administré n'en subisse pas de préjudice ou en soit indemnisé..."

Le pouvoir de révision n'est donc pas absolu ou totalement discrétionnaire et par voie de conséquence, pour exercer valablement cette compétence, la Commission doit se situer dans le cadre même du recours offert par la loi. L'appelante prétend qu'en l'instance il n'y avait aucune cause justifiant la révision puisque, d'après elle, aucune preuve n'a été faite d'un fait nouveau, pertinent, découvert postérieurement à la première décision et qui constituerait donc une "cause valable".

Dans la décision révisée du 28 mai 1986, le président de la Commission fait à cet égard les commentaires suivants:

"Je suis satisfait que la preuve faite lors de l'audition publique en révision est suffisante et manifestement différente de celle qui fut faite lors de la première décision et qu'en conséquence il y a cause suffisante à révision." (Pièce R-4, M.A. p.3)

Certes, il ne suffit pas d'affirmer l'existence d'une cause suffisante pour automatiquement la justifier et ainsi mettre la Commission à l'abri d'un abus de compétence.

La lecture de la requête en révision datée du 24 janvier 1986 (que les procureurs des parties ont eu l'obligeance de nous fournir, sur demande, à l'audience), montre qu'elle comporte dix-sept motifs.

Quinze d'entre eux sont véritablement ce que l'on pourrait appeler des motifs d'appel (appréciation non fondée de la preuve; défaut de considérer l'intérêt de la population; omission de prendre en compte les intérêts économiques, etc...).

Au moins deux autres, par contre, sont à proprement parler de véritables motifs de révision puisqu'ils touchent d'une façon directe l'application de la règle audi alteram partem et donc l'audition juste et impartiale de la cause. Je cite:

3.13 LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUEBEC a appuyé sa décision sur un rapport qu'elle a confectionné, rapport par ailleurs incomplet, inexact et totalement contestable. LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUEBEC se plaçant alors en situation de juge et partie ce qui est contraire aux règles de droit applicables, et qui régissent, en l'espèce;

3.14 Bien qu'ayant manifestement fondé sa décision sur ce rapport, LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUEBEC a omis de le soumettre aux commentateurs et à l'analyse du demandeur-REQUERANT en particulier, négligeant alors et de nouveau de respecter les règles de droit applicables, et qui régissent, en l'espèce.

La violation de la règle audi alteram partem constitue, sans nul doute, une cause valable de révision d'une décision administrative et la Commission exerçait alors un pouvoir qui se situait clairement à l'intérieur de sa compétence (Voir R. DUSSAULT et L. BORGEAT "Traité de droit administratif" 2e éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 1989, pp. 381 et 382 et J.D. GAGNON "Le recours en révlsion en droit administratif" (1971) 31 R. du B. 182 pp. 193 et s..)

Quant aux mérites mêmes de la décision révisée, il n'y a pas lieu, selon une jurisprudence désormais bien fixée, pour les tribunaux de l'ordre judiciaire d'intervenir, à moins que la décision attaquée ne soit manifestement déraisonnable (Blanchard c. Control Data Canada Ltée (1984) 2 R.C.S. 476; Syndicat des professeurs du Collège de Lévis-Lauzon c. Collège d'enseignement général et professionnel de Lévis-Lauzon (1985) 1 R.C.S. 596; Union des employés de service, local 298 et Bibeault (1988) 2 R.C.S. 1048), ce qu'elle ne me semble pas être en l'espèce.

Pour ces raisons, je serais donc d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens. J.C.A.

INSTANCE-ANTÉRIEURE

(C.S. Québec 200-05-001330-864)