

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC

DISTRICT DE QUÉBEC

NO: 200-02-001522-913

C O U R D U Q U É B E C

Chambre civile

QUÉBEC, le troisième jour du
mois d'août, l'an mil neuf cent
quatre-vingt-douze.

SOUS LA PRÉSIDENTE DE MESSIEURS
LES JUGES MICHEL SIMARD (JS0642),
PRÉSIDENT, ANDRÉ CLOUTIER (JC1573)
et MICHAEL SHEEHAN (JS0626)

GÉRARD LAGANIERE (Société Agro-
Forestière Laganière),

Requérant-APPELANT,

c.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRI-
TOIRE AGRICOLE,
et
TRIBUNAL D'APPEL EN MATIÈRE DE
PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE,
et
CIMENT QUÉBEC INC.,

Intimés,

ET

VERREAUULT FRONTENAC INC.,
et
ROSAIRE LAGANIERE,
et
GUY RIVARD,

Mis-en-cause,

et

CLAUDE TROTTIER,
et
FÉDÉRATION UPA DE LA RIVE NORD,

Intervenants.

200-02-001522-913

2

J U G E M E N T

Il s'agit de l'appel d'une décision du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole rendue le 16 janvier 1991.

L'appel a été autorisé par l'Honorable Gérard Bossé le 2 avril 1991, et le dossier a été mis en état par la production des mémoires de l'appelant Gérard Laganière (Société Agro-Forestière Laganière), de l'intimée Ciment Québec Inc., et enfin de l'intimée la Commission de protection du territoire agricole.

Sur les faits, les soussignés réfèrent à la narration de l'appelant aux pages 1 à 3 de son mémoire.

Quant aux motifs, ils se détaillent comme suit:

"Les appelants soumettent respectueusement à cette honorable Cour que le Tribunal d'appel a erré en droit:

1. En ignorant ou en refusant de prendre en considération toute une partie de la preuve faite devant la Commission et réitérée devant lui à l'effet:

a) qu'une demande antérieure avait été faite par la mise-en-cause Verreault Frontenac Inc. au sujet du lot 52, visé dans la demande dont la décision fut portée en appel, à des fins autres que l'agriculture, soit l'exploitation d'une carrière de pierre, laquelle demande avait été rejetée par la Commission pour le motif que l'accepter eut été changer la vocation des superficies en cause et créer une activité très contraignante pour la pratique agricole dans ce secteur, décision qui fut maintenue à la suite d'une demande en révision;

200-02-001522-913

3

b) qu'une demande avait également antérieurement été faite par Carrière Frontenac Inc. concernant l'autorisation d'utiliser une partie du lot 30 situé dans le même secteur à des fins autres que l'agriculture, soit pour l'exploitation d'une carrière, demande qui fut rejetée pour, entre autres motifs, que faire autrement briserait l'homogénéité du territoire par des usages incompatibles à la pratique de l'agriculture;

2. En omettant ou refusant de tenir compte de la preuve faite devant lui et qu'il avait de plus autorisée, à l'effet que l'un des motifs retenus par la Commission pour accueillir en partie la demande de Ciment Québec Inc. était que le projet serait desservi directement par l'autoroute 40 et que ce projet avait toutefois été annulé, relégué aux oubliettes;

3. En établissant, pour les fins de sa décision, une distinction entre les activités agricoles exercées dans le secteur par M. Claude Trottier et les activités forestières (sylviculture) exercées par Laganière dans ce même secteur et en fondant sa décision sur une prémisse totalement erronée à savoir le peu d'activité agricole de ce secteur, prémisse contraire à la preuve au dossier."

A- NATURE DU CONTROLE EXERCÉ PAR LA COUR

Les soussignés souscrivent généralement à l'opinion de Ciment Québec Inc. sur la nature du contrôle exercé par la Cour, et dictée par le législateur à l'article 21.1 de la Loi sur la protection du territoire agricole qui encadre ainsi la compétence de cette Cour:

"21.1 Une personne intéressée peut interjeter appel d'une décision finale du Tribunal d'appel devant trois juges de la Cour du Québec sur toute question de droit ou de compétence.

L'appel ne peut être interjeté qu'avec la permission d'un juge de la Cour du Québec. Le juge accorde la

200-02-001522-913

4

permission s'il est d'avis qu'il s'agit d'une question qui devrait être examinée en appel." (le soulignement est de nous)

Sur le sujet des appels limités aux questions de droit et de compétence, et particulièrement dans le cadre du droit administratif, rappelons ce qu'écrivent les auteurs René Dussault et Louis Borgeat:

"Plus répandue dans le champ d'application du droit administratif que dans celui du droit judiciaire privé, cette pratique des législateurs canadiens et québécois de reconnaître aux administrés le droit d'en appeler aux tribunaux judiciaires, sur des questions de droit et de compétence, des décisions des organismes administratifs - régies et tribunaux administratifs de toutes sortes -, confirme le caractère nettement législatif de l'appel. Au demeurant, elle s'harmonise fort bien avec l'attitude de réserve des tribunaux et consacre, en définitive, la reconnaissance du caractère spécialisé et technique des organismes administratifs.

Cependant, il n'est pas toujours facile de distinguer les questions de droit des questions de fait. Pour l'instant, il suffit de signaler, comme l'ont fait les membres du Groupe de travail sur les Tribunaux administratifs au Québec (1971):

"que les quelques juristes qui ont étudié cette difficulté sous l'angle du droit administratif sont arrivés à la conclusion globale que l'appel, limité aux questions de droit, ainsi que le pouvoir de surveillance avaient le même objet, quoique les pouvoirs du juge puissent différer dans l'un et l'autre cas. En somme, dans les deux cas, il s'agit d'un contrôle de légalité et non d'opportunité."

La similitude qui existe sur le plan pratique entre le pourvoi en appel et le pourvoi en révision ne doit pas, pour autant, nous faire oublier leurs principales distinctions que le Groupe de travail sur les Tribunaux administratifs au Québec (1971) a formulées ainsi:"

(...)

"5o a) L'appel permet au juge qui en est saisi d'exercer son contrôle non seulement sur la légalité

200-02-001522-913

5

de la décision de l'organisme, mais aussi sur son opportunité, sur les mérites de cette décision. Il en va différemment si le législateur stipule que l'appel n'est autorisé que sur les questions de droit. Par ailleurs, même si le contrôle n'est pas ainsi limité, le juge d'appel hésite, en règle générale, à exercer son contrôle sur les mérites de la décision, préférant laisser à l'organisme en cause le soin de se prononcer sur ce sujet."

(...)

"Aujourd'hui ces distinctions demeurent toujours valables pour l'essentiel."¹ (le soulignement apparaît du mémoire)

La connexité d'objet, entre l'appel limité aux questions de droit et de compétence et le contrôle judiciaire exercé après jugement, rend parfois difficile la distinction entre ces deux recours.

Pourtant l'appel se distingue du contrôle judiciaire en ce que:

a) ce dernier découle des pouvoirs inhérents de la Cour supérieure puisqu'il origine du Common Law, alors que l'appel a une origine statutaire. L'appel est donc un recours d'exception qui ne saurait exister sans texte législatif. Étant une juridiction spécialement conférée, les dispositions habilitantes en édictent la limite;

b) Le pouvoir de surveillance et de contrôle découle du principe de la rule of law, en vertu duquel tous sont assujettis à la loi. Il vise à corriger les erreurs de droit ou de fait qui sont d'une gravité telle qu'elles portent atteinte à

¹ - Traité de droit administratif, 2e édition, Tome III, René Dussault et Louis Borgeat, 1989, pages 531 à 533.

200-02-001522-913

6

la compétence de l'organisme ou de l'agent, alors que l'appel vise à réformer, infirmer, modifier ou remplacer un jugement erroné. Dès lors si le tribunal supérieur ne peut qu'invalider l'acte ou la décision ultra vires, le tribunal d'appel peut généralement substituer sa décision à celle contre laquelle on se pourvoit et ainsi rendre la décision qui aurait dû être rendue.

c) enfin l'appel est un recours qui ne peut être intenté qu'après jugement. Il est prescriptible, alors que le pouvoir de surveillance et de contrôle vise tous les actes de l'administration et leur caractère ultra vires ne se prescrit pas.²

"The appellate body may allow an appeal from any decision that is wrong. Unless the statute requires, the appellant need not demonstrate that the tribunal's decision was based on an unreasonable interpretation of the law or an unreasonable finding of fact, a more difficult standard to meet. If the tribunal's decision is on an issue within its field of expertise, an appellate court may accord its decision respects and refuse to interfere unless the appellant has demonstrated an error in principle or a clear misapprehension of the facts."³

Ainsi, même limité aux questions de droit et de compétence comme c'est le cas en l'espèce⁴, le pouvoir d'intervention du tribunal d'appel

² - Louis Borgeat, "La place de l'appel dans le droit du contrôle judiciaire de l'administration", (1975) 16 C. de D. 125.

³ - Sara Blake, Administrative Law In Canada, Butterworths, 1992, Toronto and Vancouver, no 6.8, p. 142.

⁴ - Selon les dispositions de l'article 21.1 de la Loi sur la protection du territoire agricole (L.R.Q., c. P-41.1).

200-02-001522-913

7

demeure plus large que celui de surveillance et de contrôle de la Cour supérieur.

"... l'appel peut s'étendre à la révision de décisions intrajuridictionnelles où l'erreur commise, s'il en est, n'a pas nécessairement pour conséquence d'affecter la compétence ou la juridiction même de l'organisme mais simplement de constituer une erreur matérielle c'est-à-dire qui rend la décision erronée ou crée un conflit jurisprudentiel grave et sérieux."

C'est donc en se rappelant ces principes et ces limites qu'il nous faut ici étudier le présent appel.

B- LES TROIS MOTIFS INVOQUÉS PAR L'APPELANT

Dans l'ordre inverse, analysons d'abord le motif soumis en troisième lieu, soit "la distinction entre les activités agricoles... et les activités forestières (sylviculture)..."

Sur ce point particulier, il s'agit véritablement d'une question de fait. Lorsque le Tribunal dans ses motifs indique généralement que "compte tenu du peu d'activité agricole que l'on retrouve dans ce secteur et du type d'agriculture que l'on rencontre sur les lots avoisinants", nous croyons

⁵ - Yves Ouellet, "Droit administratif: Le contrôle judiciaire des conflits jurisprudentiels au sein des organismes administratifs: une jurisprudence constante" (1990) 50 R. du B. 753 à la page 758, citant Syndicat des communications graphiques, local 509 M c. Auclair (1990) RJQ 334; Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli (1987) RJQ 261; Boudreau c. Commission de la fonction publique (1990) RJQ 1022.

200-02-001522-913

8

qu'en s'exprimant ainsi, en des termes très généraux, il n'a pas fait la distinction qu'on lui reproche. Au surplus, signalons qu'on ne peut encore ici retrouver cette erreur manifestement déraisonnable requise par la jurisprudence et qui pourrait donner ouverture à une révision de la décision.

Passons maintenant au deuxième motif d'appel soit celui qui a trait à l'omission du Tribunal de tenir compte de la preuve faite en regard de l'annulation du projet relié à l'autoroute 40.

L'appelant souligne que "... le Tribunal n'a aucunement tenu compte de toute cette partie de la preuve, ni n'a même disposé des arguments et motifs d'appel concernant cet aspect du dossier, lesquels avaient pourtant été soulevés devant lui", et toujours selon lui, cette omission de disposer ainsi d'une partie constitue une erreur de droit qu'il nous faut ici corriger.

Or sur cet argument, Ciment Québec Inc. attire notre attention sur le fait que le président du Tribunal, Me Louis A. Cormier, en cours d'audience s'est exprimé ainsi:

"PAR ME LOUIS A. CORMIER:

C'est exactement comme, c'est de cette façon-là finalement qu'on va, qu'on traite, je pense que dans ce sens-là c'est pas, on est au même niveau qu'on était devant la Commission, la Commission a présumé que c'était imminent, que ça va se construire dans les prochaines semaines.

Nous autres, on peut présumer que peut-être ça sera pas dans les prochaines semaines, on peut pas présumer que ça se fera jamais, comme on peut pas présumer que ça va se faire..., c'est une hypothèse, mais il y a une chose qu'il faut être conscient c'est si on autorise l'exploitation de la carrière immédiatement et que ça commence au printemps 91, je

200-02-001522-913

9

pense que tout le monde va être d'accord que la bretelle de l'autoroute sera pas construite à ce moment-là, fait qu'il va falloir que les matériaux sortent quelque part." (le soulignement apparaît du mémoire)

C'est pourquoi, avec l'intimée, nous concluons "que cette partie de la preuve n'a pas été ignorée par le Tribunal".

Quant au premier motif d'appel, monsieur Laganière reproche au Tribunal d'appel de ne pas avoir pris en considération une décision antérieure de la Commission rendue le 6 octobre 1988 et affectant le lot 52, soit l'un des quatre lots faisant l'objet de la présente instance.

Dans la décision du 6 octobre 1988, la Commission avait refusé une demande d'exploitation à des fins autres que l'agriculture, soit à des fins d'exploitation d'une carrière de pierre, sur une superficie de 13,7 hectares situés sur le lot 52, du rang 1, du cadastre de la paroisse de Grondines, de la division d'enregistrement de Portneuf.

La Commission avait motivé son refus en disant:

"Accepter la demande serait changer la vocation des superficies en cause, ce serait également soustraire ces lots à l'agriculture et en plus ce serait créer une activité très contraignante pour la pratique agricole dans ce secteur. La ferme de monsieur Rivard souffrirait grandement de la création à cet endroit d'une carrière, il n'y a pas lieu de changer la vocation de ce secteur, lequel a un bon potentiel pour l'agriculture.

La Commission croit que si elle acceptait la demande, elle irait directement à l'encontre des buts et objectifs de la Loi."

200-02-001522-913

10

Or 27 mois plus tard, alors que le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole maintenait une décision de la Commission concernant le même lot no 52 et les lots contigus no 50, 51 et 53, il motivait ainsi sa décision:

"Compte tenu du faible potentiel du sol de cet emplacement pour l'agriculture.

Compte tenu que la qualité du roc de cet emplacement est approprié pour l'exploitation d'une carrière.

Compte tenu du peu d'activité agricole que l'on retrouve dans ce secteur et du type d'agriculture que l'on rencontre sur les lots avoisinants.

Compte tenu que le plan d'implantation de la carrière a été élaboré en tenant compte des préoccupations du syndicat de base de l'Union des producteurs agricoles, de la municipalité, de la M.R.C. et des citoyens de manière à minimiser les effets sur le milieu.

Compte tenu que le Tribunal d'appel est d'opinion que l'exploitation d'une carrière sur les lots 50 à 53, conformément au plan no ARN-89-001 de Ciment Québec Inc., Carrière, usine de béton et de chaux agricole Grondines, P.Q. Plan de lotissement: lots 50 à 53 inclus et à la réglementation pertinente n'aura pas d'effet indésirable significatif sur les activités agricoles de monsieur Trottier ou sur les activités forestières de la Société Agro-Forestière Laganière.

Compte tenu que la décision de la Commission est bien fondée.

PAR CES MOTIFS, le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole:

CONFIRME la décision rendue le 5 mars 1990 par la Commission de protection du territoire agricole au dossier 163626." (le soulignement apparaît de la décision du 16 janvier 1991)

200-02-001522-913

11

Le moins que l'on puisse dire c'est que les motifs retenus par le Tribunal au soutien de sa décision contredisent ceux qui avaient été invoqués par la Commission 27 mois plus tôt, pour refuser l'implantation d'une carrière de pierre dans les mêmes lieux. Or bien que cette décision du 6 octobre 1988 ait été versée en preuve devant le Tribunal, celui-ci conclut à l'opposé des motifs retenus alors, sans expliquer:

a) comment la soustraction à l'agriculture des lots visés et leur changement de vocation ont cessé de causer un obstacle à l'implantation d'une carrière,

b) comment l'implantation d'une carrière sur une plus grande superficie n'est plus une activité très contraignante pour la pratique agricole mais est devenue, lorsque jumelée à un projet d'usine à béton et à chaux, un projet qui n'aura pas d'effet indésirable significatif sur les activités agricoles du secteur,

c) pourquoi, le secteur avait-il, en 1988, un bon potentiel agricole, alors qu'en 1990 le sol de cet emplacement a soudainement un faible potentiel pour l'agriculture.

En tant qu'organisme administratif, le Tribunal d'appel pas plus que la Commission de protection du territoire agricole ne sont tenus au principe du stare decisis, ni même à celui de la res judicata.

"Tribunal are not bound by the concept of res judicata. If the tribunal has the power to rehear, it may permit the relitigation of issues that have been previously decided between the same parties. The

200-02-001522-913

12

fact that one panel of a tribunal has drawn one conclusion in a dispute does not prevent an other panel from reaching a different result on the same issue...

A tribunal is not bound to follow its previous decisions on similar issues. Its decisions may reflect changing circumstances in the field it governs. The principle of stare decisis does not apply to tribunals. A tribunal may consider previous decisions on point to assist it in deciding the appropriate order to make in the case at hand. If circumstances are similar, it may find an earlier decision persuasive. However, it should not treat earlier decision as binding upon it, and should be open to argument as to why that case ought not to be followed." ⁶

S'il n'était pas tenu de suivre la décision antérieure de la Commission à l'égard d'une demande d'implantation d'une carrière de pierre sur le lot 52, le Tribunal se devait par ailleurs d'agir judiciairement et de motiver sa décision.

Agir judiciairement, c'est exercer sa discrétion en vertu des critères et objectifs prévus par la Loi. Aussi lorsqu'il a déjà été jugé que l'implantation d'une carrière sur un lot allait à l'encontre des objectifs prévus par la loi et que les sols visés par le projet avaient un bon potentiel agricole, on ne peut conclure le contraire 27 mois plus tard sans expliquer les raisons qui justifient un tel changement d'opinion.

Si le Tribunal tout comme la Commission sont maîtres de l'appréciation des faits et du jugement spécialisé qu'ils portent sur ceux-ci, la qualification juridique de ces mêmes faits par rapport aux critères et objectifs prévus par la loi

⁶ - Sara Blake, op. cit. no 3, p. 112.

200-02-001522-913

13

ne peut être faite, ni paraître avoir été faite de façon capricieuse et arbitraire.

Si dans l'article cité aux pages 12 et 13 du mémoire de l'intimée, l'auteur Yves Ouellet soumet que dans l'état actuel du droit canadien, l'inconstance décisionnelle d'un organisme administratif n'est pas reconnue comme motif d'intervention des tribunaux judiciaires, en vertu de pouvoir de surveillance et de contrôle, il conclut cependant qu'il en va différemment en matière d'appel⁷. Et il cite à cet égard une décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans une affaire de Galloway Lumber Co. c. B.C.⁸.

De même l'auteur David Mullan suggère-t-il que l'inconstance décisionnelle semble devenir, en jurisprudence, un motif autonome de contrôle judiciaire, indépendant des motifs d'exercice abusif de pouvoir discrétionnaire ou du devoir procédural d'agir équitablement⁹.

Nous n'avons pas à prendre position dans ce débat sur la portée du pouvoir de surveillance et de contrôle, puisque notre juridiction en est une d'appel sur une question de droit. Il suffit alors de déterminer si l'inconstance décisionnelle telle qu'elle s'exprime dans la présente affaire

⁷ - Y. Ouellet, "Droit administratif: le contrôle judiciaire des conflits jurisprudentiels au sein des organismes administratifs: une jurisprudence inconstante", (1990) 50 R. du B. 753 à la page 763.

⁸ - (1990) 63 DLR (4e) 222 (B.C. C.A.).

⁹ - David Mullan, "Natural Justice and Fairness-Substantive as well as Procedural Standard for Review of Administrative Decision-Making?", (1982) 27 Revue de droit de McGill, 250 aux pages 285 et suivantes.

va à l'encontre d'une règle de droit et constitue une erreur de principe qui doit être relevée.

Une des manifestations essentielles du principe de la rule of law est la règle de l'égalité de tous devant la loi. Et cette règle veut, en matière judiciaire comme en matière quasi-judiciaire, que les cas semblables soient traités de la même façon et décidés en vertu des mêmes règles objectives, connues de tous et à l'avance ¹⁰. Exercer une discrétion judiciaire exige non seulement que soient appliquées les règles de justice naturelles au processus décisionnel, mais encore que l'appréciation des faits se fasse selon les critères et buts prévus par la loi, lesquels sont les mêmes pour tous; c'est pourquoi lorsqu'un tribunal a à apprécier une même situation, aux fins d'appliquer une même loi, sa décision devrait normalement être la même dans les deux cas. Sinon, l'obligation de motiver la décision exige que le tribunal donne les raisons qui l'ont amené à trancher différemment.

Si le Tribunal en tant qu'organisme spécialisé a le droit d'apprécier différemment certaines situations, son obligation d'exercer judiciairement sa discrétion et de motiver ses décisions exige qu'il donne les raisons justifiant l'écart de ses conclusions, surtout lorsque la décision antérieure portant un projet analogue et visant le même territoire a été rappelée à son attention.

Dans le cas qui nous occupe est-il suffisant que le projet de Ciment Québec Inc. soit plus important que celui de Verreault Frontenac Inc.

¹⁰ - Voir par exemple: Deschênes c. Association olympique canadienne, C.S. Montréal, no 500-05-009383-884, 30 août 1988, J.E. 88-1128 (C.S.) confirmé à (1988) R.J.Q. 2389 (C.A.).

200-02-001522-913

15

pour que la qualification de la nature des sols change, que l'activité projetée cesse d'être contraignante pour l'activité agricole et que le projet n'aille plus à l'encontre des objectifs de la loi?.

Lorsque l'article 21.0.11 de la Loi impose au Tribunal l'obligation de motiver ses décisions, cette obligation signifie qu'il doit exprimer les motifs pour lesquels il en vient aux conclusions exprimées; ce faisant le Tribunal n'a pas nécessairement à commenter tous et chacun des éléments de la preuve, mais lorsque certains éléments de l'affaire soumise ont déjà fait l'objet d'une appréciation, l'organisme se doit d'exprimer les raisons qui l'amènent à changer d'opinion. Simplement ignorer la décision antérieure n'est pas suffisant.

C'est pourquoi nous accueillons partiellement l'appel et retournons le dossier au Tribunal d'appel afin qu'il soit statué sur la demande du requérant en tenant compte de la décision de la Commission rendue le 6 octobre 1988, dans le dossier numéro 2935D-142264.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

ACCUEILLE partiellement le présent appel;

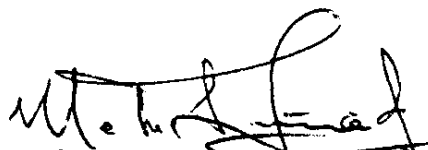
INFIRME la décision du Tribunal d'appel rendue le 16 janvier 1991;

RETOURNE le dossier au Tribunal d'appel afin qu'il soit statué sur la demande du

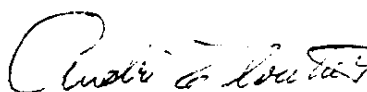
200-02-001522-913

16

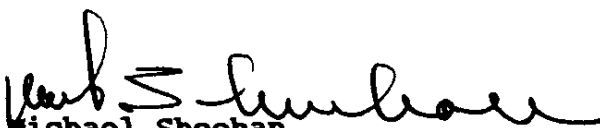
requérant en tenant compte de la décision de la Commission rendue le 6 octobre 1988, dans le dossier numéro 2935D-142264.



Michel Simard
Juge de la Cour du Québec



André Cloutier
Juge de la Cour du Québec



Michael Sheehan
Juge de la Cour du Québec

ME MARTIN BUREAU
Fournier, Demers
Procureurs du requérant-appelant

ME DIANE PELLETIER
Cardinal, Landry et Ass.
Procureurs de l'intimée Commission de
protection du territoire agricole

ME DANIEL LAVOIE
Stein, Monast, Pratte & Marseille
Procureurs de l'intimée Ciment Québec Inc.

COPIE CONFORME

PAR: 
OFFICIER DUMENT AUTORISÉ