

COUR DU QUÉBEC

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE TERREBONNE
LOCALITÉ DE SAINT-JÉRÔME
« Chambre civile »

N° : 700-80-000497-039

DATE : 12 novembre 2003

SOUS LA PRÉSIDENCE DE : L'HONORABLE JEAN-CLAUDE PAQUIN, j.c.q.

FÉDÉRATION DE L'UPA OUTAOUAIS-LAURENTIDES

Partie requérante

C.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

Partie intimée

et

CONSEIL MOHAWK DE KANESATAKE

et

NIOCAN INC.

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Partie mise en cause

JUGEMENT

[1] La Cour est saisie d'une requête pour permission d'en appeler d'une décision rendue par le Tribunal administratif, section du territoire et de l'environnement.

[2] La décision du T.A.Q. fut rendue le 11 décembre 2001 après une audition tenue en audience publique sur une période de 32 jours. Elle comporte 155 pages et 801 paragraphes.

[3] Au cours ces 32 jours d'audience, le T.A.Q. s'est penché sur la décision de la Commission de protection du territoire agricole du Québec autorisant l'utilisation, à des fins autres que l'agriculture, pour une durée de 21 ans, d'une superficie totale de 13,5395 hectares de terrain, de manière à y permettre l'exploitation d'une mine de niobium par la mise en cause Niocan inc.

[4] La décision du Tribunal administratif du Québec est, à toutes fins pratiques, identique à celle rendue par la Commission.

[5] Le projet de Niocan implique, pour pouvoir travailler au sec au fond de la mine, que l'on pompe l'eau souterraine de la nappe phréatique. Au paragraphe 10 de sa requête, la requérante allègue:

Il a été établi, par la preuve présentée devant le TAQ, que les opérations de pompage de l'eau de la nappe phréatique se feront comme suit avec les conséquences ci-après décrites:

- a) la compagnie Niocan pompera entre 104 000 et 145 000 litres d'eau par heure, 24 heures sur 24, 365 jours par année pendant 17 ans;
- b) le pompage de l'eau souterraine entraînera un rabattement de la nappe phréatique sur une distance estimée de 1,7 à 3,0 kilomètres.

[6] Le rabattement de la nappe phréatique et ses effets sur l'agriculture constituent la toile de fond motivant la présentation de la présente requête.

[7] Cette motivation et les prétentions de la requérante sont résumées aux paragraphes 4 et 5 de sa requête:

- 4. En tout temps pertinent, et encore à ce jour, la principale préoccupation de l'UPA a été et demeure l'effet du projet Niocan sur la préservation pour l'agriculture de la ressource eau tel que l'exige spécifiquement l'article 62, al. 2(7) de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*;¹
- 5. Cette préoccupation de l'UPA découle du fait que le projet minier de la compagnie Niocan qu'autorisé le TAQ entraînera, selon la preuve faite, des répercussions considérables et sans précédent sur la nappe phréatique souterraine qui constitue, à l'heure actuelle, la seule source d'approvisionnement en eau de la zone agricole de la région d'Oka.

¹ L.R.Q., c. P-41.1

[8] Au début de l'audition de la présente requête, le procureur de Niocan inc. a présenté une requête en irrecevabilité. Alléguant être pris par surprise, le procureur de la requérante a indiqué que dans les circonstances, il se voyait dans l'obligation de demander une remise. Le Tribunal a décidé qu'il ne se prononcerait que sur la requête pour permission d'en appeler. La requête en irrecevabilité est donc rejetée, sans frais.

[9] Le paragraphe 12 de la requête se lit comme suit:

12. Le présent dossier constitue, à la connaissance de la requérante l'UPA, un précédent au Québec qui implique d'importantes questions qui se doivent d'être soumises à la Cour du Québec.

[10] La requérante soumet donc à cette Cour cinq questions dont la première et manifestement la plus importante est la suivante:

Le TAQ a-t-il respecté et correctement interprété l'article 62, alinéa 2 (7) de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles en autorisant le projet Niocan et particulièrement le pompage de la nappe phréatique et son rabattement à un niveau impossible à déterminer?

[11] Cette Cour considère que le premier critère à considérer dans le processus de sa décision d'accueillir ou non le présent appel est le caractère ou la nature des organismes s'étant d'abord penchés sur le sujet. En d'autres mots, l'expertise de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec ainsi que celle du Tribunal administratif du Québec dont la requérante recherche le renversement de la décision.

[12] Pour se guider dans ce premier volet de sa décision, cette Cour fait appel à deux décisions de la Cour suprême du Canada sous la plume de l'honorable juge Beetz dans les extraits suivants.

[13] *Venne c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*:²

Les tribunaux ne peuvent non plus, sans usurper les fonctions de la Commission, décider qu'une terre est impropre à l'agriculture, et la soustraire ainsi à l'application de la Loi, alors que cette terre, comme c'est le cas des lots de l'intimé, a été explicitement incluse dans une région agricole désignée, par l'opération des art. 22 à 25.

[14] *Gauthier c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*:³

Le législateur a, en outre, laissé l'examen de toute utilisation dérogatoire proposée à un tribunal spécialisé, la Commission, tribunal qui aurait la tâche d'évaluer les effets de toute utilisation dérogatoire proposée sur les terres agricoles de la province. Les tribunaux, tout comme le citoyen, doivent respecter la volonté du législateur.

² [1989] 1 R.C.S. 880

³ [1989] 1 R.C.S. 859

[15] Madame la juge Danielle Grenier de la Cour supérieure a, dans une cause où elle était saisie d'une demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision de cette Cour, élaboré les principes fondamentaux sur cette question. Il s'agit de l'arrêt *Groupe Bau-Val inc c. Cour du Québec*⁴: La Cour cite les extraits importants suivants de cette décision à la page 2668:

Qu'en est-il de la situation présente? La protection du territoire agricole constitue un domaine où les tribunaux spécialisés ont un rôle important à jouer. Les articles 17 et 21.02 L.P.T.A. contiennent une clause privative étanche à l'endroit de la Commission et du Tribunal d'appel, alors que les décisions de la Cour du Québec ne sont pas protégées de la même façon.

La loi contient diverses définitions (art. 1) qui font bien ressortir l'étendue de l'expertise et de la spécialisation de la Commission, qui a pour fonction d'assurer la protection du territoire agricole [...]

Le législateur a jugé important de constituer un organisme sous le nom de «Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole», dont la compétence très étendue est circonscrite aux articles 21.0.9 et 21.0.10, précités [...]

La Cour du Québec ne peut intervenir que sur les question de droit et de compétence (art. 21.1). Elle ne peut substituer son opinion à celle du Tribunal d'appel. Elle ne peut que confirmer ou annuler sa décision. Son pouvoir est assimilable au contrôle judiciaire de la common law. Elle a juridiction sur les erreurs de droit commises à la face même du dossier.

[16] La décision de madame la juge Grenier fut confirmée par la Cour d'appel qui ajoute, aux paragraphes 39 et 40 de sa décision:

39. La Cour du Québec n'est pas un tribunal spécialisé. L'appel est interjeté sur permission, les questions de faits ou mixtes de droit et de faits sont expressément soustraites de sa compétence et son pouvoir décisionnel se limite à confirmer ou infirmer la décision du Tribunal d'appel. Elle ne peut donc substituer ni son interprétation des faits ni sa compréhension des expertises.

40. Il s'agit donc ici de plus que la qualification de l'erreur déraisonnable. Elle n'a tout simplement pas compétence pour substituer son opinion aux conclusions de faits ou mixtes de faits et de droit retenues par le Tribunal d'appel.

[17] En regard de l'application de l'article 62 de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, objet de la première question de la requérante, la Cour d'appel, dans la même décision écrit:

⁴ [1996] R.J.Q. 2663

68. Avec égards, la Cour du Québec n'avait pas le pouvoir de substituer son opinion quant à l'impact de la zone tampon imposée ni quant à la conclusion du Tribunal d'appel que l'agrandissement de la carrière ne causerait aucune perte de sol pour l'agriculture et que «la soustraction d'un espace de quelques hectares ne saurait avoir d'effet sur l'utilisation à des fins agricoles de ces lots.

[18] Cette première question soumise par la requérante en est une d'appréciation de la preuve soumise et appréciée par le Tribunal spécialisé qu'est le T.A.Q. Au mieux, il s'agit d'une question mixte de droit et de faits. Même dans cette dernière perspective, cette Cour n'a pas compétence pour substituer son opinion à celle du T.A.Q. et de la Commission.

[19] Les questions deux à quatre (2 à 4) soumises par la requérante sont également des questions de faits ou mixtes de droit et de faits soumises à l'expertise particulière du Tribunal administratif du Québec.

[20] Pour les motifs énoncés au sujet de la première question, cette Cour ne peut être appelée à substituer son opinion à celle du T.A.Q.

[21] La requérante formule ainsi sa cinquième et dernière question:

Le projet Niocan et particulièrement le pompage de la nappe souterraine et le rabattement de celle-ci sur une étendue indéterminée et l'assèchement des puits artésiens sur une distance de plusieurs kilomètres, constituent-ils un abus de droit qui contrevient aux dispositions du Code civil du Québec?

[22] Le Tribunal partage l'opinion du procureur de Niocan dans ses notes de plaidoiries à la page 23:

Nous soumettons respectueusement qu'il s'agit-là d'une demande pour obtenir un jugement déclaratoire qui n'est pas du ressort de la Loi sur la justice administrative ou de la Loi sur la protection du territoire et les activités agricoles:

Municipalité de Saint-Tite-des-Caps c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, [2000] T.A.Q. 1367;

Michel Hamel c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, [2000] T.A.Q. 1455.

[23] Encore une fois, la requérante demande à cette Cour de substituer son opinion à celle des autorités compétentes en matière de protection du territoire agricole et d'environnement.

[24] Dans les conclusions de la requête, la requérante énonce ainsi les motifs pouvant justifier la permission d'en appeler:

Paragr. 44: La requérante soumet que le projet Niocan, aura des conséquences exceptionnelles sur la préservation pour l'agriculture de la ressource eau. Cela affectera l'ensemble de la zone agricole de la région d'Oka et la vie des agriculteurs de cette région et les questions que l'UPA entend soumettre à la Cour du Québec en appel, sont des questions qui doivent lui être soumises compte tenu des principes en cause et des enjeux;

Paragr. 45: Les questions que la requérante entend soumettre à la Cour du Québec sont sérieuses et d'intérêt général et pour lesquelles il n'y a pas de précédents connus.

[25] Ainsi, au premier paragraphe de la conclusion de son plan d'argumentation le procureur de la requérante écrit:

La requérante, l'UPA Outaouais-Laurentides soumet que les questions qu'elle désire soumettre à la Cour du Québec sont des questions d'intérêt public, des questions qui n'ont rien de futile ou d'inutile et des questions sérieuses et nouvelles.

[26] Il apparaissait clair, du texte de la requête et de l'argumentaire du procureur que la requérante ne fait que demander à cette Cour de substituer son opinion à celle du T.A.Q.

[27] Interrogé par le Tribunal et confronté aux décisions des tribunaux, le procureur de la requérante a proposé un amendement en ajoutant le paragraphe 48 à sa requête libellé comme suit:

48. La requérante soumet que les conclusions du T.A.Q. sur les questions soumises par la requête de la requérante sont manifestement déraisonnables.

[28] Les tribunaux ont été appelés à se prononcer à maintes reprises sur les critères pouvant justifier l'octroi d'une permission d'appeler à la lumière de l'article 159 in fine de la *Loi sur la justice administrative*:

[...] lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour.

[29] Monsieur le juge François Gosselin de notre Cour a circonscrit et résumé l'état de la jurisprudence à l'arrêt *Lamarche McGuinty c. Municipalité de Bristol* et *M.R.C. de Pontiac*⁵, ainsi, à la page 1272 de la décision il résume ainsi la règle applicable:

[...] l'appel sera donc autorisé lorsque la question soumise est sérieuse, controversée, nouvelle ou d'intérêt général.

[30] Bien sûr, le projet de Niocan d'exploiter une mine et de provoquer un rabattement de la nappe phréatique est un projet important pouvant affecter

⁵ [1999] R.J.Q. 1270

l'exploitation du territoire agricole concerné. Cependant, toute cette question fut analysée minutieusement et par la Commission et par le Tribunal administratif. De plus, la décision de ce dernier propose des solutions pour pallier aux effets négatifs du projet.

[31] La requérante n'a pas démontré que la ou les questions soumises rencontrent toutes les caractéristiques requises à savoir: elles sont sérieuses, controversées, nouvelles ou d'intérêt général.

[32] À cet égard, monsieur le juge Gosselin circonscrit sa pensée dans les termes suivants:

Page 1273: En d'autres termes, la Cour résumerait sa perception de la façon suivante: si, ultimement, une question sérieuse, controversée, nouvelle ou d'intérêt général est plus susceptible de résulter d'une question de droit que d'une simple question de fait, cette catégorisation ne peut, en revanche, servir de point de départ pour qualifier une question de sérieuse, controversée, nouvelle ou d'intérêt général pour les fins de paver la voie à l'exercice d'un droit d'appel.

Il faut dès lors conclure qu'un simple erreur de droit commise par le Tribunal administratif ne sera pas susceptible, en soi, de justifier la permission d'en appeler lorsque cette erreur ne soulèvera pas une question sérieuse, controversée, nouvelle ou d'intérêt général. Tout comme il faut conclure qu'une erreur de fait déterminante ou une jurisprudence interne incohérente ou contradictoire sur des questions techniques pourra constituer une question en jeu qui devrait être soumise à la Cour du Québec, puisqu'il s'agirait alors d'une question sérieuse ou controversée.

[33] L'appelante n'a nullement démontré erreurs de droit à la décision du Tribunal administratif non plus qu'une erreur de faits déterminante. Elle n'a pas non plus démontré qu'il y avait controverse majeure sur les questions techniques importantes.

[34] Au sujet de la nouveauté ou de l'aspect controversé de la question, monsieur le juge Raymond P. Boyer donne un éclairage pertinent dans la décision *Le Procureur général du Québec c. 176050 Canadian inc.*⁶:

On peut qualifier de question nouvelle celle sur laquelle les tribunaux n'ont pas encore eu l'occasion de se prononcer. La question controversée résulte d'une disparité de jugements sur un sujet donné qui entraîne une incertitude sur un point de droit. Dans ces deux cas, il devient souhaitable et d'intérêt général pour la stabilité de la règle de droit que les instances d'appel soient appelées à trancher la question nouvelle ou controversée.

[35] Aucune de ces conditions ne se retrouvent dans la présente instance pour justifier l'octroi de la permission d'appeler.

⁶ Cour du Québec (matière civile) décision du 19 novembre 2001, REJB 2001-29608, p. 33

[36] Malgré l'amendement apporté à sa requête, la requérante n'a nullement démontré que les conclusions du T.A.Q. sur les questions soumises sont manifestement déraisonnables.

[37] En résumé, la requérante n'a nullement démontré que la ou les questions en jeu devaient être soumises à cette Cour.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[38] **REJETTE** la requête pour permission d'en appeler;

[39] **AVEC DÉPENS.**

JEAN-CLAUDE PAQUIN, j.C.Q.

Me Joël Mercier
ROY, MERCIER
Procureurs de la partie requérante

CARDINAL, LANDRY
Procureurs de la partie intimée Commission de Protection du Territoire agricole

HUTCHINS, SOROKA ET ASSOCIÉS
Procureurs de la partie mis en cause Conseil Mohawk

Me Daniel Chénard,
Procureur de la partie mis en cause Niocan inc.

Date d'audience : 9 OCTOBRE 2003