

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE LONGUEUIL

N° : 505-17-012169-209

DATE : 2 décembre 2022

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE ALEXANDER PLESS, J.C.S.

VILLE DE SAINTE-JULIE

Demanderesse

c.

GILLES PÉPIN

Défendeur

et

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

Mise en cause

JUGEMENT

APERÇU

[1] Le Tribunal est saisi d'une demande d'injonction permanente qui vise à interdire au défendeur Gilles Pépin de procéder à des travaux de remblai tant et aussi longtemps qu'un certificat d'autorisation n'aura pas été émis par la demanderesse, la Ville de Sainte-Julie (« la Ville »). Propriétaire d'un terrain¹ agricole utilisé autrefois comme dépotoir, M. Pépin a effectué des travaux de recouvrement du site d'enfouissement sans autorisation de la Ville.

¹ Il s'agit des lots 5 542 175 et 5 542 183 du Cadastre du Québec, d'une superficie de 29,81 hectares. Un hectare représente 10 000 m².

[2] En défense et par demande reconventionnelle, M. Pépin plaide l'inopérabilité du règlement municipal et demande le remboursement des redevances qu'il a payées en raison de l'application du règlement qu'il prétend inopérant. Selon lui, le règlement municipal que la Ville tente de le forcer à respecter est inopérant, car il l'empêche de se conformer à l'article 45 du *Règlement sur les déchets solides*² qui l'oblige à procéder au recouvrement final de son terrain d'au moins 120 centimètres de terre.

[3] Mise en cause, la *Commission de protection du territoire agricole du Québec* (« la CPTAQ » ou « la Commission ») n'a pas participé à l'instance et n'a fait aucune représentation.

[4] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal accueille en partie la demande d'injonction permanente de la Ville et rejette la demande reconventionnelle du défendeur.

CONTEXTE

[5] Bien que la question à laquelle le Tribunal doit répondre est presque entièrement une question de droit, il y a lieu de considérer le contexte quelque peu particulier dans lequel la question se pose. Les difficultés liées à la réhabilitation du terrain découlent du déversement illégal de déchets sur un terrain de 29,81 hectares, et ce, pendant plusieurs décennies, y compris après son acquisition par le défendeur.

[6] De 1947 à 1982, le terrain a appartenu au père du défendeur. Il y a exploité une sablière et l'a utilisée comme dépotoir de déchets à ciel ouvert jusqu'en 1979, quand la Cour supérieure l'a enjoint à cesser cette activité³. En 1982, il a vendu le site à la compagnie Pro-Bri Transport inc., dont le président et unique actionnaire était son voisin, M. Jean Brissette. Après la fermeture de la sablière, M. Brissette a continué à y déverser illégalement des déchets pendant plusieurs années, jusqu'à ce qu'il soit arrêté par une injonction de la Cour supérieure en 1991⁴.

[7] En 1997, le défendeur a racheté la propriété à M. Brissette et en est propriétaire depuis⁵. Intéressé par une parcelle à des fins de piste de motocross, il devient propriétaire du dépotoir, car il est obligé d'acquérir l'entièreté des lots en question. Lors de la conclusion de la vente, le défendeur déclare avoir été informé par le vendeur des avis du ministère de l'Environnement et des procédures, dont l'injonction rendue en 1991 concernant l'interdiction d'exploiter un système de gestion des déchets sur ce terrain. Cependant, dans les années qui ont suivi, le défendeur a continué de recevoir, contre

² RLRQ, c. Q-2, r. 13.

³ GP-2 : Jugement de l'honorable Gérard Deslandes du 21 février 1979.

⁴ *Québec (Procureur général) c. Pro-Bri Transport inc.*, [1991] R.J.Q. 478 (C.S.) (désistement d'appel, C.A., 1992-09-30, 500-09-000145-912); Admissions conjointes des parties datées du 21 avril 2022, par. 6.

⁵ P-3 : Acte d'acquisition et extraits pertinents de l'Index aux immeubles.

rémunération, des débris et, de temps en temps, a apporté illégalement de la terre pour couvrir les déchets⁶.

[8] Un litige avec M. Brissette et d'autres voisins oblige le défendeur à cesser l'exploitation de la piste de motocross et du site de matières résiduelles. Le jugement de l'honorable Nicole Morneau de la Cour supérieure⁷ prohibant ces activités et ordonnant au défendeur de retirer tous les résidus déposés ou enfouis depuis l'acquisition du terrain, l'arrêt de la Cour d'appel⁸ le confirmant, et une ordonnance de la CPTAQ⁹, détaillent les événements, la nature et la quantité des déversements illégaux :

- 8.1. En 2001, la Ville reproche à M. Brissette de faire « entrer illégalement des quantités importantes de débris de démolition, spécialement des blocs de béton »¹⁰ sur son terrain. M. Brissette informe la Ville qu'il n'en était plus propriétaire.
- 8.2. La CPTAQ transmet à M. Pépin un avis préalable à l'émission d'une ordonnance en vertu de l'article 14.1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹¹ relativement à des utilisations à des fins autres que l'agriculture, à savoir l'entreposage des débris de béton et de briques et l'exploitation d'un dépôt de neige usée sur son terrain. La CPTAQ invite M. Pépin à s'adresser à la municipalité qui acheminerait une demande d'autorisation de ces activités à la Commission. En raison du défaut de M. Pépin de déposer une demande d'autorisation, la CPTAQ lui ordonne de cesser les activités effectuées sans autorisation et de remettre les lieux dans leur état antérieur, soit en agriculture, en retirant tout débris de béton et briques. M. Pépin produira une fausse facture pour convaincre la Commission que les matières interdites ont été retirées¹².
- 8.3. En 2002, M. Brissette se plaint des activités de remblayage effectuées par M. Pépin. Pour diminuer le bruit provenant de la piste de motocross, ce dernier a érigé un talus anti-son de près de 20 pieds de hauteur et de plusieurs centaines de pieds de longueur. Pour ce faire, il a accepté « 1 500 voyages de terre » contenant des débris, déversés « à un rythme tel que les quantités de terre et autres matériaux seraient multipliées par 40 »¹³.

⁶ Dans *Brissette c. Pépin*, 2006 QCCS 5336, par. 165, la juge Morneau considère que M. Pépin a aggravé la situation du terrain « en défiant les ordonnances de 1991 (...), en s'abstenant de demander les autorisations et permis requis et en permettant que soient déversés des débris de construction dont il faut disposer dans des installations d'élimination de matières résiduelles, le tout sous le faux prétexte de remblayer sa terre et de la rendre propre à l'agriculture ».

⁷ *Brissette c. Pépin*, 2006 QCCS 5336.

⁸ *Pépin c. Brissette*, 2008 QCCA 830.

⁹ *Gilles Pépin*, [2001] n° AZ-50099553 (C.P.T.A.Q.).

¹⁰ *Brissette c. Pépin*, 2006 QCCS 5336, par. 143.

¹¹ RLRQ, c. P-41.1.

¹² *Brissette c. Pépin*, 2006 QCCS 5336, par. 149 confirmé par *Pépin c. Brissette*, 2008 QCCA 830, par. 8.

¹³ *Brissette c. Pépin*, 2006 QCCS 5336, par. 94 et 146-148.

8.4. La remise en état de lieux nécessite le déplacement des « dizaines de milliers de voyages de terre et de débris déversés sur le site d'enfouissement et dans la construction »¹⁴ du mur anti-son. M. Pépin se voit accorder 12 mois pour « remettre les lieux tels qu'ils étaient le 13 août 1997 sauf pour ce qui est du remblayage de terre fait pour des fins agricoles »¹⁵. En cas de défaut, la Ville est autorisée à procéder aux travaux de remise en état des lieux aux frais de M. Pépin.

[9] Parallèlement, M. Pépin est déclaré coupable d'une infraction à la réglementation municipale de la Ville en matière de remplissage ou remblayage de terrain. Plus précisément, il est condamné pour « avoir procédé à des opérations de remplissage sur sa propriété sans avoir obtenu, au préalable, le permis spécial requis à cette fin »¹⁶.

[10] L'honorable James Brunton rejette l'appel de M. Pépin et décrit les activités de déversement de terre sur son terrain ainsi : « [i]l s'y prend de façon industrielle. Au moment de l'infraction au mois d'octobre 2005, l'appelant avait contracté pour recevoir toute la terre excavée lors de la construction d'un centre d'achats à la jonction des routes 10 et 30. La preuve révèle que la propriété de l'appelant était un véritable chantier pour la réception quotidienne de camions lourds qui transportaient de la terre »¹⁷. Un des trois motifs d'appel soulevés par M. Pépin était similaire à l'un des arguments qu'il avance dans la présente instance, à savoir qu'aucun permis n'était requis, car il « ne faisait pas du remplissage ou du remblayage au sens du règlement »¹⁸ de zonage applicable au moment de l'infraction. Le Tribunal y reviendra.

[11] En avril 2014, la Ville intente contre M. Pépin une demande en injonction provisoire, interlocutoire et permanente en raison d'autres déversements sans permis de terre et matériaux de remblai sur son terrain¹⁹. L'injonction provisoire est accueillie²⁰ et renouvelée à plusieurs reprises avec l'accord de M. Pépin²¹. Au fond, l'injonction permanente est également rendue du consentement des parties et interdit à M. Pépin « de déposer de la terre et tout autre matériau de remblai de quelque nature que ce soit sur [son terrain], et de cesser définitivement et de ne point reprendre tout dépôt de terre et autres matériaux de remblai sans avoir obtenu au préalable tous les permis et certificats ou autorisations formelles requis des organismes suivants : Ville de Sainte-Julie, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux

¹⁴ *Brissette c. Pépin*, 2006 QCCS 5336, par. 166.

¹⁵ *Brissette c. Pépin*, 2006 QCCS 5336, par. 174.

¹⁶ *Pépin c. Ste-Julie (Ville de)*, 2007 QCCS 5356.

¹⁷ *Pépin c. Ste-Julie (Ville de)*, 2007 QCCS 5356, par. 9.

¹⁸ *Pépin c. Ste-Julie (Ville de)*, 2007 QCCS 5356, par. 3 et 7. Les deux autres moyens d'appel rejetés par le juge Brunton portaient sur la doctrine des droits acquis et sur la non-rétroactivité du règlement de zonage. M. Pépin prétendait qu'il bénéficiait de droits acquis à l'égard de l'exploitation du dépotoir et que le règlement de zonage ne pouvait s'appliquer à une activité préexistante protégée par la doctrine des droits acquis.

¹⁹ P-4 : Demande introductive d'instance (dossier 505-17-081993-142) du 11 avril 2014.

²⁰ P-5 : Jugement de l'honorable Juge Peacock du 22 avril 2014.

²¹ P-6 : Jugements des honorables Pierre-C. Gagnon, Michèle Monast et Claudine Roy.

changements climatiques (« MDDELCC »), Commission de protection du territoire agricole du Québec »²².

[12] Soulignons que l'ensemble des conclusions de fait dans les litiges entre M. Pépin et la Ville de Sainte-Julie ont l'autorité de la chose jugée avec les conséquences bien établies en droit civil de la présomption absolue²³.

[13] Durant l'instance susmentionnée, en juin 2015, M. Pépin présente à la Ville une demande pour obtenir un permis pour effectuer des travaux de remblai²⁴ et à la CPTAQ une demande d'autorisation pour son projet de « recouvrement d'un ancien "dépotoir" en vue d'une utilisation agricole »²⁵. La Ville est d'avis que le projet est conforme au règlement de zonage et appuie la demande du défendeur à la CPTAQ sous certaines conditions, dont le remblayage durant 90 jours consécutifs d'une quantité maximale de 10 000 m³ de remblai par année civile.

[14] Le 2 février 2016, la Commission émet son orientation préliminaire selon laquelle la demande de M. Pépin doit être refusée en raison des doutes sérieux quant à l'amélioration suffisante du sol à des fins d'agriculture. La Commission note qu'elle « ne peut faire abstraction des matériaux que veut utiliser [M. Pépin] pour faire son remblai » et qu'une partie des matériaux déjà présents sur le site sont contaminés et contiennent des débris de béton, briques, asphalte et donc, ne répondent pas aux exigences relatives aux matériaux servant à remblayer en zone agricole²⁶.

[15] En novembre 2016, lors de la rencontre publique suivant l'orientation préliminaire, M. Pépin dépose un « protocole d'acceptation des sols »²⁷ convenu avec la Ville, afin de rassurer cette dernière « que les remblais introduits [respecteront] la réglementation environnementale »²⁸. Le fait que les matériaux utilisés pour le remblai soient exempts de contaminants, souches, béton, asphalte, résidus de construction ou autres débris constitue une condition de base à respecter pour la Commission. De plus, un agronome doit surveiller l'exécution des travaux.

[16] Le 6 février 2017, la CPTAQ rend sa décision autorisant M. Pépin à effectuer des travaux de remblai. L'autorisation est assujettie à plusieurs conditions et est accordée pour une durée de 5 ans.

[17] En novembre 2017, le MDDELCC confirme que le recouvrement du site « n'est pas assujetti à l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation du Ministère si cette

²² P-7 : Jugement de l'honorable Sophie Picard du 8 février 2016.

²³ Art. 2848 C.c.Q.; *Nasifoglu c. Complexe St-Ambroise inc.*, 2005 QCCA 559.

²⁴ GP-5 : Demande de certificat d'autorisation du 15 juin 2015 (numéro 25846) du défendeur pour des travaux de recouvrement final d'un ancien lieu d'enfouissement sanitaire.

²⁵ D-15 : Formulaire de présentation d'une demande d'autorisation préparé par Chamard et Associés inc., reçu le 22 juin 2015 par la Ville de Sainte-Julie.

²⁶ *Pépin*, [2017], décision rectifiée le 2020-06-10] n° AZ-51363981 (C.P.T.A.Q.), par. 5.

²⁷ P-11 : Protocole d'acceptation des sols sur les lots 160 et 161.

²⁸ *Pépin*, [2017], décision rectifiée le 2020-06-10] n° AZ-51363981 (C.P.T.A.Q.), par. 6.

intervention est effectuée conformément à la décision [de la CPTAQ], notamment, avec des sols fortement terreux, non contaminés, inertes et exempts de matières résiduelles »²⁹. Pour le Ministère, le site demeure une préoccupation environnementale.

[18] Le 18 avril 2018, la Ville délivre à M. Pépin le permis intitulé « certificat d'autorisation »³⁰ des travaux de remblai. Le certificat est en vigueur jusqu'au 18 avril 2018, mais la date prévue pour la fin des travaux est le 18 juillet 2018³¹. Un deuxième certificat d'autorisation est émis le 16 juillet 2019. De même, il est valide pour un an, mais les travaux doivent prendre fin 90 jours suivant la date de l'émission³².

[19] En mars 2020, M. Pépin entreprend les démarches pour l'obtention du troisième certificat d'autorisation. La Ville lui indique les documents à produire, dont un rapport de surveillance des travaux préparé par la firme responsable de leur exécution³³. M. Pépin n'est pas en mesure de fournir ce rapport en raison de la cessation des activités de la compagnie en question et soumet un document préparé par la nouvelle firme de consultants dont il retient les services, à savoir Savaria Experts Conseils. Dans un premier temps, la Ville refuse ce rapport, mais se ravisera finalement³⁴.

[20] En mai 2020, Mme Chantal Savaria, ingénieure et vérificatrice environnementale agréée, présidente de Savaria Experts Conseils, prépare de nouveaux plans relatifs au profil et à la qualité du remblai afin d'être déposés à la CPTAQ en vue de la rectification de la décision autorisant le projet de M. Pépin.

[21] Le 10 juin 2020, la CPTAQ rectifie sa décision rendue en 2017 et modifie une des conditions auxquelles l'autorisation des travaux de remblai est assujettie afin de tenir compte des plans préparés par Mme Savaria. Le Tribunal reviendra un peu plus loin sur cet aspect.

[22] En juillet 2020, M. Pépin et Mme Savaria demandent une opinion juridique quant à la possibilité de procéder au recouvrement d'un ancien dépotoir « sans formalité auprès de la Ville de Sainte-Julie »³⁵. L'avis juridique offrant une réponse affirmative à M. Pépin est transmis à la Ville avec l'indication que « des sols seront reçus dès que possible pour recouvrir l'ancien dépotoir afin de rencontrer les obligations de la CPTAQ »³⁶. En effet,

²⁹ GP-4 : Lettre de Nathalie Provost, directrice générale de l'analyse et de l'expertise du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, à Jean-Louis Chaumard, datée du 23 novembre 2017.

³⁰ En se référant à l'autorisation de la Ville, le Tribunal utilise les termes « permis » et « certificat d'autorisation » de manière interchangeable.

³¹ P-10 : Certificat d'autorisation du 18 avril 2018.

³² P-12 : Certificat d'autorisation du 16 juillet 2019.

³³ D-4 : Échanges de courriels entre les consultants du défendeur et le service d'urbanisme de la demanderesse, entre le 2 mars 2020 et le 11 juin 2020 .

³⁴ Admissions conjointes des parties, par. 28-30.

³⁵ P-16 : Note au client du 17 juillet 2020 de Daigneault Avocats inc.

³⁶ GP-10 : Échanges de courriels entre Chantal Savaria et Pierre-Luc Blanchard, directeur du service de l'urbanisme de la demanderesse, daté du 17 juillet 2020.

entre juillet et septembre 2020, le défendeur effectue des travaux sans autorisation de la Ville jusqu'à l'émission de l'injonction provisoire dans le présent dossier³⁷.

[23] Le 6 octobre 2020, la Ville délivre le certificat d'autorisation pour l'année 2020 en tenant compte du remblai reçu et de la date du commencement des travaux sans permis. M. Pépin est autorisé à recevoir un maximum de 6 504 m³ de remblai jusqu'au 24 octobre 2020, la date de l'échéance du permis³⁸. La Ville refuse son renouvellement³⁹ et conséquemment, la limite de 10 000 m³ de terre n'est pas atteinte en 2020⁴⁰.

[24] Le 10 juin 2021, M. Pépin obtient le quatrième certificat d'autorisation, en vigueur jusqu'au 30 août 2021. La limite maximale du remblai demeure la même et les travaux doivent prendre fin le 5 septembre 2021.

[25] Enfin, en novembre 2021, M. Pépin présente une demande de renouvellement de la décision de la CPTAQ en vigueur jusqu'au 6 février 2022. Le formulaire est transmis à la Ville afin qu'elle remplisse les rubriques la concernant et qu'elle transmette le dossier à la CPTAQ⁴¹. La Ville considère que le projet n'est pas conforme au règlement de zonage et refuse la demande d'autorisation présentée à la CPTAQ⁴². Cependant, plus tard, en avril 2022, la Ville reconnaît que les travaux de remblai sont conformes à la réglementation municipale et limite sa contestation à la quantité de matériaux de remblai faisant objet de la demande de renouvellement⁴³.

POSITIONS DES PARTIES

[26] Les parties conviennent que l'ancien dépotoir doit être retourné à l'agriculture en procédant à son recouvrement final et à sa revégétation conformément à l'article 45 du *Règlement sur les déchets solides*⁴⁴. Leur différend découle de la manière d'exécuter les travaux.

[27] La Ville considère que leur exécution est assujettie à ses règlements municipaux qui visent à minimiser les nuisances pour le voisinage et les impacts négatifs sur les infrastructures de la Ville – notamment sur son réseau routier. Puisque le projet du défendeur exige des travaux de remblai, ceux-ci sont régis par l'article 9.4.1 du

³⁷ Admissions conjointes des parties, par. 32-33.

³⁸ D-5 : Certificat d'autorisation du 6 octobre 2020 (numéro 2020-0870).

³⁹ D-6 : Échanges de courriels entre Chantal Savaria, ingénieure de Savard Experts Conseils au service de l'urbanisme de la demanderesse, entre le 20 et le 22 octobre 2020.

⁴⁰ Admissions conjointes des parties, par. 32-33.

⁴¹ D-14 : Demande de renouvellement d'autorisation préparé par M. Samuel Comtois du Groupe Pleineterre, envoyé le 1^{er} novembre 2021 à la Ville de Sainte-Julie.

⁴² D-17 : Résolution 21-678 du conseil municipal de la Ville de Sainte-Julie, prise lors de la séance du conseil municipal tenue le 14 décembre 2021.

⁴³ D-22 : Résolution 2-189 du conseil municipal de la Ville de Sainte-Julie, prise lors de la séance du conseil municipal tenue le 14 avril 2022.

⁴⁴ RLRQ, c. Q-2, r. 13.

*Règlement de zonage numéro 1101 de la Ville de Sainte-Julie*⁴⁵ qui prévoit, entre autres, que l'usage de matériaux de remblai est limité au maximum à 10 000 m³ par année civile et que les travaux doivent être exécutés dans une période de 90 jours consécutifs. Par conséquent, le défendeur a l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation conformément à l'article 3.9.1 du *Règlement sur les permis et certificats numéro 1104 de la Ville de Sainte-Julie*⁴⁶.

[28] M. Pépin prétend que les travaux de recouvrement de l'ancien dépotoir ne constituent pas une activité de remblai au sens de la réglementation municipale. Dès lors, il n'est pas tenu à obtenir un certificat d'autorisation de la Ville.

[29] De surcroît, advenant qu'il effectue des travaux de remblai, lui imposer les limites de la réglementation municipale l'empêcherait de se conformer aux exigences de la décision de la CPTAQ et de la réglementation provinciale. En effet, il plaide que le règlement municipal est inopérant et qu'il lui est inopposable pour trois motifs :

29.1. Il est inopérant en vertu de l'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴⁷, car il a le même objet que le *Règlement sur les déchets solides*⁴⁸;

29.2. Il est inopérant en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales*⁴⁹, car elle entrave l'objectif du *Règlement sur les déchets solides*⁵⁰;

29.3. Il est incompatible avec la décision de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec⁵¹ qui l'autorise à faire les travaux en question afin de retourner son terrain à l'agriculture et subséquentement, il enfreint l'article 98 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁵².

[30] Afin d'évaluer la demande de la Ville en injonction permanente, le Tribunal doit donc déterminer si le Règlement 1101 s'applique aux travaux de M. Pépin et dans l'affirmative, s'il est inopérant et inopposable au défendeur.

⁴⁵ P-1 : Extraits pertinents du Règlement de zonage 1101.

⁴⁶ P-2 : Extraits pertinents du Règlement sur les certificats et les permis. L'application de ce règlement n'est pas contestée par le défendeur.

⁴⁷ RLRQ, c. Q-2.

⁴⁸ RLRQ, c. Q-2, r. 13.

⁴⁹ RLRQ, c. C-47.1.

⁵⁰ RLRQ, c. Q-2, r. 13.

⁵¹ *Pépin*, [2017, décision rectifiée le 2020-06-10] n° AZ-51363981 (C.P.T.A.Q.).

⁵² RLRQ, c. P-41.1.

ANALYSE

1. Dispositions réglementaires municipales et provinciales

[31] La Ville fonde sa demande en injonction permanente sur le non-respect par le défendeur de la réglementation municipale, notamment le premier paragraphe de l'article 3.9.1.1 du *Règlement sur les permis et certificats numéro 1104 de la Ville de Sainte-Julie*⁵³ (« Règlement 1104 ») et le paragraphe 6 de l'article 9.4.1 du *Règlement de zonage numéro 1101 de la Ville de Sainte-Julie*⁵⁴ (« Règlement 1101 »).

[32] En vertu de l'article 3.9.1.1.(1) du Règlement 1104, les travaux de remblai nécessitent un permis :

3.9.1. Obligation d'obtenir un certificat d'autorisation pour la réalisation de travaux de remblai, déblai ou décapage

3.9.1.1 Dispositions générales

1° Nul ne peut entreprendre ou procéder à des travaux de remblai et de déblai ou de décapage sur un terrain situé dans les limites de la ville de Sainte-Julie à moins d'avoir au préalable obtenu un certificat d'autorisation de l'autorité compétente.

[...]

4° Dans le cas de travaux s'effectuant sur un terrain situé à l'intérieur d'une zone agricole, le propriétaire ou le mandataire de ce dernier devra également obtenir, lorsque nécessaire, un certificat d'autorisation émis par la CPTAQ conformément à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (L.R.Q., c. P-41.1). De plus, un demandeur ne peut avoir plus d'un projet en opération à la fois.

[33] Pour émettre le certificat d'autorisation, la Ville exige que les travaux soient conformes à l'article 9.4.1 du Règlement 1101 :

9.4.1 - GÉNÉRALITÉS

Les travaux de remblai, de déblai ou de décapage devront respecter les conditions suivantes :

1° À l'exception des travaux de décapage, les travaux devront être réalisés par tranches de 2 hectares à la fois. La remise en état des lieux devra débuter et se faire parallèlement au début des travaux de la

⁵³ P-2 : Extraits pertinents du Règlement sur les certificats et les permis.

⁵⁴ P-1 : Extraits pertinents du Règlement de zonage 1101.

seconde tranche. La remise en état de la première tranche devra être complétée avant le début de la troisième tranche et ainsi de suite :

2° Il est interdit d'effectuer des travaux de remblai avec des débris, matières résiduelles, rebuts, tels des déchets de construction, du métal, du béton, de la brique, de l'asphalte, des déchets d'animaux ou de végétaux, des matières dangereuses. Seuls sont autorisés comme matériaux de remblai : la pierre, la terre, l'argile, le limon et le sable. D'autres types de matériaux peuvent être autorisés moyennant une autorisation du ministère concerné. Dans tous les cas, les matériaux de remblai devront être approuvés;

3° Pendant et après les travaux, le propriétaire du site où sont effectués les travaux doit voir au bon drainage du terrain et éviter toute accumulation d'eau sur et en dehors du site. Des fossés de drainage doivent être prévus et reliés aux fossés ou rivières existantes ou à toute installation permanente prévue à cet effet. Le requérant devra maintenir fonctionnel le drainage des terrains environnants en effectuant notamment l'entretien des fossés de ligne;

4° À l'exception des travaux réalisés en zone agricole, les travaux de remblai ne peuvent excéder en moyenne plus de 50 centimètres par rapport au niveau général des terrains naturels environnants.

Nonobstant ce qui précède, toute demande de remblai supérieure à 50 centimètres devra être justifiée à l'aide d'un rapport scellé par un ingénieur.

5° Les seuls travaux de remblai autorisés en zone agricole sont ceux qui visent à combler ou niveler des dépressions existantes et qui nuisent au rendement ou au drainage des terres; ces travaux ne doivent pas avoir pour objet ni effet de rehausser le niveau moyen des terres et doivent se limiter à des fins agricoles. Le rehaussement du niveau moyen du sol naturel est interdit.

6° L'usage d'un terrain comme lieu de dépôt définitif de matériaux de remblai, moyennant contrepartie ou non, est prohibé, sauf dans les cas suivants et aux conditions suivantes :

- Pour combler une excavation créée par l'exploitation d'une carrière, d'une sablière ou d'une autre activité, jusqu'au niveau moyen du sol naturel et terminé par une restauration de la couverture végétale du sol;
- À raison d'un maximum de 10 000 m³ de matériau de remblai par année civile;

- Tous les travaux doivent être exécutés dans une période de quatre-vingt-dix (90) jours consécutifs, à défaut de quoi, ils doivent cesser même si le volume maximum autorisé n'est pas encore atteint.

Aux fins du présent règlement, est assimilée à un tel usage, toute activité de dépôt et de nivellement de matériau de remblai sur un terrain dans le but d'en changer la destination ou de le remettre en agriculture après son exploitation à d'autres fins.

7° Tous travaux de remblai, de déblai ou de décapage, de même que tout usage d'un terrain à des fins de lieu de dépôt de matériaux de remblai sont prohibés si les conditions des autorisations antérieures n'ont pas été respectées ou complétées.

Ce règlement ne dispense pas le titulaire d'un certificat d'autorisation de prendre, le cas échéant, les mesures correctives nécessaires, conformément à toute loi et règlement, pour toute contamination qui serait découverte pendant les travaux ou subséquemment.

[Soulignements ajoutés]

[34] L'article 2.1.1.1 du Règlement 1101 définit le terme « remblai » ainsi :

2.1.1.1 Terminologie

Dans le présent règlement, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par :

[...]

REMBLAI

Travaux consistant à rapporter de la terre ou d'autres matériaux de surface pour faire une levée ou combler une cavité.

[35] M. Pépin oppose à la Ville la nature *sui generis*⁵⁵ de son projet et l'application de l'article 45 du *Règlement sur les déchets solides*⁵⁶ (« R.d.s. ») qui prévoit qu'un lieu d'enfouissement sanitaire doit être recouvert d'au moins 60 ou 120 centimètres de terre selon l'épaisseur des couches de déchets :

⁵⁵ Plan d'argumentation du défendeur, par. 112.

⁵⁶ RLRQ, c. Q-2, r. 13.

45. Recouvrement final et revégétation : Le recouvrement final d'un lieu d'enfouissement sanitaire doit être constitué d'au moins 60 centimètres de terre. Cependant, lorsque l'épaisseur des couches de déchets solides superposées atteint ou dépasse 6 mètres, le recouvrement final doit être constitué d'au moins 120 centimètres de terre. Dans tous les cas, l'aire d'enfouissement doit être régaliée suivant une pente minimale de 2 % et n'excédant pas 30 %.

Les trous, affaissements et failles doivent être remplis ou réparés jusqu'à stabilisation complète du sol. L'exploitant du lieu d'enfouissement sanitaire doit ensemercer le sol et prendre toutes les mesures requises pour que la végétation croisse toujours 2 ans après le recouvrement final.

45. Final cover and revegetation: The final cover material for a sanitary landfill site must consist of earth and be at least 60 centimetres thick. However, if the thickness of each layer of solid waste is 6 metres or more, the final cover material must consist of at least 120 centimetres of earth. The landfill area must always be levelled following a minimum slope of 2 % and not exceeding 30 %.

All holes, cave-ins and faults must be filled in or repaired until the ground has stabilized. The operator of the sanitary landfill site must seed the soil and take all measures required in order that vegetation is still growing 2 years after the final cover.

[36] Adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁵⁷ (« L.q.e. »), le R.d.s a été remplacé en 2005 par le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles*⁵⁸ dont les articles 50 et 51 établissent les nouvelles exigences en matière de recouvrement final et végétalisation des lieux d'enfouissement de matières résiduelles. Entré en vigueur en 2006, le nouveau règlement contient une série de dispositions transitoires en vertu desquelles le R.d.s. continue de s'appliquer aux lieux d'élimination définitivement fermés avant le 19 janvier 2006, aussi longtemps qu'ils demeurent fermés⁵⁹.

[37] Les deux parties s'entendent que c'est le R.d.s. qui s'applique aux questions en litige. Le Tribunal n'est évidemment pas lié par une telle admission. Le Tribunal note que la CPTAQ fait également référence à l'article 45 du R.d.s.⁶⁰

[38] Les parties semblent donc assimiler la fermeture d'un site d'enfouissement à la fin de son exploitation. Un site définitivement fermé serait un site qui n'est plus en

⁵⁷ RLRQ, c. Q-2.

⁵⁸ RLRQ, c. Q-2, r. 19.

⁵⁹ Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles, RLRQ, c. Q-2, r. 19, art. 156 et 160.

⁶⁰ *Pépin*, [2017], décision rectifiée le 2020-06-10] n° AZ-51363981 (C.P.T.A.Q.), par. 49.

exploitation et non seulement un site dont le recouvrement est final au 19 janvier 2006. En même temps, le défendeur considère que le recouvrement final constitue « la dernière étape de l'exploitation d'un lieu d'enfouissement de déchets »⁶¹ ou encore, au commencement de son recouvrement final. La particularité en l'espèce découle du fait que des quantités de terre substantielles ont été déversées sur le site dès 1991 même si l'objectif poursuivi n'était pas le recouvrement du dépotoir au sens de l'article 45 du R.d.s. De plus, une partie du site d'environ 2,8 hectares a fait l'objet d'un projet de recherche sur le compost autorisé par la CPTAQ en 2002⁶², de sorte que l'on pourrait affirmer que le recouvrement du dépotoir a débuté bien avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement en matière de déchets solides.

[39] Quoi qu'il en soit, le Tribunal est d'avis que même si l'article 50 du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles*⁶³ s'appliquait, l'analyse des questions en litige serait la même. Pour cette raison, le Tribunal poursuit l'analyse des arguments des parties tels que plaidés – c'est-à-dire comme un conflit entre l'article 45 du *Règlement sur les déchets solides*⁶⁴ et le règlement municipal.

[40] Avant de le faire, il est nécessaire de considérer l'argument de M. Pépin voulant que le règlement municipal ne s'applique pas à ses travaux.

2. L'article 9.4.1 du Règlement 1101 s'applique-t-il aux travaux de M. Pépin?

[41] M. Pépin plaide que l'article 9.4.1 du Règlement 1101 ne s'applique pas au recouvrement d'un site d'enfouissement, parce que l'activité en question n'est pas du "remblai" au sens de cette disposition. En effet, ses travaux ne visent ni à faire une levée ni à combler une cavité, les déchets étant en surélévation; il s'agirait plutôt « d'un ouvrage de génie obéissant à des normes de construction précises ayant une fonction de protection et de confinement et non pas une fonction de comblement ou de rehaussement d'un terrain »⁶⁵.

[42] Il souligne que la Ville considère toute activité d'apport et d'épandage de terre sur un terrain comme du "remblayage", mais que cette interprétation est erronée. Pour lui, seul l'ajout de terre qui ramène le terrain à son niveau naturel constitue du « remblayage » et nécessite un permis. Tout le reste n'est pas couvert par le règlement.

[43] La Ville affirme qu'il n'y a pas lieu d'interpréter le terme « remblai » de façon aussi étroite et qu'il faut adopter une approche téléologique. Elle souligne que la raison pour laquelle la disposition est rédigée de cette façon est que toute activité qui ne ramène pas

⁶¹ Plan d'argumentation du défendeur, par. 82.

⁶² *Pépin*, [2017], décision rectifiée le 2020-06-10] n° AZ-51363981 (C.P.T.A.Q.), par. 54.

⁶³ RLRQ, c. Q-2, r. 19.

⁶⁴ RLRQ, c. Q-2, r. 13.

⁶⁵ Plan d'argumentation du défendeur, par. 97, 98 et 111.

le sol à son niveau naturel serait interdite, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de la réglementer.

[44] L'article 2.1.1.1 du Règlement 1101 prévoit que la définition du terme « remblai » s'applique telle quelle, « à moins que le contexte n'indique un sens différent ».

[45] Or, aux paragraphes 6 et 7 de l'article 9.4.1, on traite de l'usage d'un terrain comme lieu de « dépôt de matériaux de remblai ». Le paragraphe 6 *in fine* énonce qu'« [a]ux fins du présent règlement, est assimilé à un tel usage, toute activité de dépôt et de nivellement de matériau de remblai sur un terrain dans le but d'en changer la destination ou de le remettre en agriculture après son exploitation à d'autres fins ».

[46] Le sens de la définition s'adapte au contexte. Il n'est pas question de *travaux de levée ou de remplissage de cavité*, mais bien de dépôt de remblai, c'est-à-dire de terre et autres matériaux autorisés. Accepter l'inverse s'appuie sur une approche textuelle restrictive pour les fins du Règlement 1101, qui va à l'encontre du principe d'interprétation exigeant la recherche de l'intention du législateur de manière à assurer l'accomplissement de l'objet du règlement suivant son véritable sens, esprit et fin⁶⁶.

[47] Le défendeur propose une lecture littérale du règlement difficilement applicable à un contexte factuel dont il est, au moins en partie, l'auteur. Faire du remblai avec de la terre afin de recouvrir les déchets accumulés en surélévation en raison de travaux de remblai avec des débris effectués illégalement, ne change pas la nature de l'activité.

[48] Comme indiqué plus haut, le Tribunal note la similitude de l'argument de M. Pépin avec son motif d'appel de sa condamnation d'avoir procédé à des opérations de remplissage sans permis. Le règlement de zonage applicable à l'époque employait les termes « remplissage » et « remblayage ». Pour M. Pépin, « le déversement de terre sur son terrain ne constituait ni une opération de remplissage ni de remblayage », car il ne visait pas à combler une cavité, un trou, un fossé ou à aménager une colline. Il procédait plutôt « à recouvrir de terre un dépotoir déjà rempli » et à égaliser le tout à l'aide de machineries lourdes⁶⁷.

[49] L'honorable James Brunton rejette l'argument que les activités en question n'étaient pas des activités de remplissage. De plus, il conclut :

[11] Avec égards, la Cour ne partage pas l'opinion de l'appelant. La Cour est d'avis que l'action de recouvrir l'ancien dépotoir est en réalité une opération de remplissage du terrain. [...]

[13] Si la Cour est dans l'erreur en associant les opérations de l'appelant à des opérations de remplissage, ce sont certainement des opérations de remblayage – c'est-à-dire des opérations pour surélever un terrain.

⁶⁶ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 41.

⁶⁷ *Pépin c. Ste-Julie (Ville de)*, 2007 QCCS 5356, par. 7 et 10.

En tel cas, la Cour n'aurait pas hésité à amender le chef d'accusation en remplaçant le mot "remplissage" par le mot "remblayage". (Art. 285 et 209 C.p.p.)⁶⁸

[50] Enfin, depuis l'instance instituée en 2014 par la Ville, conclue par la décision de l'honorable Sophie Picard qui interdit à M. Pépin de déposer de la terre et tout autre matériau de remblai sans autorisation, le défendeur indique dans sa documentation déposée auprès de la Ville et de la CPTAQ vouloir faire du remblai. À titre d'illustration, dans sa demande présentée à la CPTAQ en 2015, le défendeur décrit l'état de son terrain dans les termes suivants :

Les deux lots visés par le projet sont situés sur un ancien dépotoir fermé dans les années 90. Une partie de la surface du site a déjà été remblayée (zone A et B) et fait aujourd'hui l'objet d'activités agricoles. Des travaux de remblai en conformité avec la réglementation locale doivent être réalisés sur le reste de la surface pour permettre l'agriculture et la sylviculture. Sur plusieurs zones, la quantité de remblais est inadéquate et les matières résiduelles affleurent encore à différents endroits⁶⁹.

[51] Ayant conclu que le Règlement 1101 s'applique aux travaux de M. Pépin, le Tribunal doit évaluer s'il est inopérant ou inopposable au défendeur.

3. L'article 9.4.1 du Règlement 1101 est-il inopérant en raison de l'identité de son objet avec celui de l'article 45 du Règlement sur les déchets solides?

[52] M. Pépin prétend que l'article 9.4.1 du Règlement 1101 est une disposition environnementale ayant le même objet que l'article 45 du R.d.s., à savoir la restauration d'un site d'enfouissement. Par conséquent, l'article 9.4.1 du Règlement 1101 est inopérant en vertu de l'article 118.3.3. de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁷⁰ (« L.q.e. »).

[53] Pour la Ville, l'objet de sa réglementation n'est aucunement identique au règlement provincial, car celle-ci porte sur le contrôle de toutes les activités de remblai effectuées sur son territoire en vue de limiter les nuisances qui en découlent.

[54] La Ville propose ainsi une analyse de l'objet des règlements en question axée sur leur finalité, tandis que le défendeur insiste sur la nature de l'activité réglementée. Il convient dans un premier d'établir la démarche à suivre.

⁶⁸ *Pépin c. Ste-Julie (Ville de)*, 2007 QCCS 5356, par. 11 et 13.

⁶⁹ D-15 : Formulaire de présentation d'une demande d'autorisation préparé par Chamard et Associés inc., reçu le 22 juin 2015 par la Ville de Sainte-Julie; Voir aussi le dernier formulaire de demande d'autorisation signé par le défendeur en juillet 2021 (pièce D-14).

⁷⁰ RLRQ, c. Q-2.

3.1 Cadre analytique

[55] L'article 118.3.3. de la *Loi sur la qualité de l'environnement* limite les pouvoirs des municipalités d'adopter des règlements ayant le même objet que les règlements provinciaux adoptés en vertu de cette loi. L'article énonce le principe de la suprématie des règlements provinciaux dont la loi habilitante est la L.q.e., à l'égard de la réglementation municipale en cas d'identité d'objet :

118.3.3. Tout règlement pris en vertu de la présente loi prévaut sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre, auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la *Gazette officielle du Québec*. Le présent alinéa s'applique malgré l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1).

118.3.3. A regulation made under this Act prevails over any municipal by-law relating to the same object, unless the by-law has been approved by the Minister, in which case it prevails to the extent determined by the Minister. Notice of such approval must be published without delay in the *Gazette officielle du Québec*. This paragraph applies despite section 3 of the Municipal Powers Act (chapter C-47.1).

Le ministre peut modifier ou révoquer une approbation délivrée en vertu du premier alinéa dans le cas où le gouvernement adopte un nouveau règlement relativement à une matière visée dans un règlement municipal déjà approuvé.

The Minister may amend or revoke any approval granted under the first paragraph if the Government adopts a new regulation relating to a matter covered in a previously approved municipal by-law.

Avis de cette décision du ministre est publié sans délai à la *Gazette officielle du Québec*.

Notice of the Minister's decision must be published without delay in the *Gazette officielle du Québec*.

Le premier alinéa ne s'applique pas aux dispositions d'un règlement pris en vertu de la présente loi qui prévoit qu'un tel règlement ou certains articles de ce règlement sont appliqués par toutes les municipalités, par une certaine catégorie de municipalités ou par une ou plusieurs municipalités lorsque le règlement municipal vise la mise en œuvre des dispositions d'un règlement pris en vertu de la présente loi.

The first paragraph does not apply to the provisions of a regulation made under this Act that prescribes that such a regulation or certain of its sections are to be applied by all municipalities, by a certain category of municipalities or by one or more municipalities if the municipal by-law concerns the implementation of the provisions of a regulation made under this Act.

<p>Au sens du premier alinéa, équivaut à une approbation du ministre celle du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire visée à l'article 79.17 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1). Dans un tel cas, la publication à la <i>Gazette officielle du Québec</i> prévue à ce premier alinéa n'est pas requise.</p>	<p>For the purposes of the first paragraph, the approval of the Minister of Municipal Affairs, Regions and Land Occupancy referred to in section 79.17 of the Act respecting land use planning and development (chapter A-19.1) is equivalent to the approval of the Minister. In such a case, publication in the <i>Gazette officielle du Québec</i> under the first paragraph is not required</p>
--	---

[56] Adoptée lors de la première mouture de la L.q.e. en 1972⁷¹, cette disposition s'inscrit dans l'action environnementale du gouvernement de l'époque qui visait une « application universelle », et donc uniforme de la réglementation provinciale à être adoptée en vertu de la L.q.e., notamment, comme nous le verrons plus loin, en raison de l'absence d'une réglementation municipale. Les anciens articles 58⁷² et 124 [devenu 118.3.3.] de la L.q.e. ont alimenté la controverse jurisprudentielle et doctrinale quant à l'absence de pouvoir d'une municipalité d'adopter des règlements.

[57] L'arrêt de principe *Saint-Michel Archange*⁷³ fait état des thèses s'opposant : la thèse pluraliste selon laquelle « toute disposition municipale complémentaire en matière d'urbanisme et d'aménagement » touchant la qualité de l'environnement n'était pas automatiquement nulle, par opposition à la thèse unitaire voulant que le législateur provincial se soit « réservé l'exclusivité des compétences en la matière et a enlevé aux municipalités le droit de faire des règlements sur la gestion locale des déchets ». La Cour d'appel conclut que « c'est bien la thèse pluraliste ou du moins une certaine thèse pluraliste que [le législateur] semble avoir pris comme base de l'ensemble législatif ».

[58] Le libellé actuel de l'article 58 qui ne réfère plus aux règlements et résolutions municipaux amène certains auteurs à affirmer que « la suprématie de la *Loi sur la qualité*

⁷¹ Il s'agissait à l'époque de l'article 124 qui deviendra l'article 118.3.3. lors de la réforme de 2017 (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, L.Q. 2017, c. 4, art. 187).

⁷² Cet article faisait expressément référence aux règlements et résolutions des municipalités : « Nonobstant toute loi générale ou spéciale, tout règlement ou toute résolution d'une municipalité relative à un système de gestion des déchets ou à une partie de celui-ci établie ou modifiée en contravention des dispositions des articles 54 et 55, est nulle et sans effet ».

⁷³ *Saint-Michel Archange (Municipalité) c. 2419-6388 Québec inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.) (demande d'autorisation d'appel rejetée, C.S.C., 08-10-1992, 23009). Cette décision a été reprise dans un nombre important d'arrêts de la Cour d'appel, notamment : *Gestion Raymond Denis inc. c. Val-Bélair (Ville de)*, J. E. 96-2190 (C.A.); *Recyclage St-Michel inc. c. St-Michel (Municipalité de)*, J. E. 98-1242 (C.A.); *Ferme Geléry Inc. c. Laverlochère (Municipalité)*, [2003] R.J.Q. 3049 (C.A.); *Enfouissements J. C. Verreault ltée c. St-Robert (Municipalité de)*, 2010 QCCA 922 ; *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*, 2013 QCCA 1348.

de l'environnement n'est plus une question d'actualité et que les pouvoirs réglementaires des municipalités peuvent coexister avec les dispositions de la Loi »⁷⁴.

[59] Il n'en demeure pas moins que le premier alinéa de l'article 118.3.3. de la L.q.e. reprend le 4^e alinéa de l'ancien article 124 et reconduit dans une certaine mesure « la suprématie des règlements du ministère de l'Environnement »⁷⁵.

[60] La question à laquelle le Tribunal doit répondre est : Est-ce que les exigences du Règlement de zonage de Sainte-Julie sont inopérantes parce que le *Règlement sur le déchet solide* a préséance en vertu de l'article 118.3.3. de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ?

[61] Le Tribunal doit donc évaluer si les deux règlements en question ont le même objet.

[62] Le défi d'interprétation que pose l'article 118.3.3. de la *Loi sur la qualité de l'environnement* consiste à déterminer le sens du terme « objet ».

[63] Deux sens du terme « objet » sont plausibles. Certains arrêts traitent l'objet comme s'il signifiait « sujet ». D'autres cas traitent l'objet comme s'il signifiait « but ».

[64] Lorsque l'objet est traité comme signifiant le sujet, la limitation du pouvoir municipal imposée par l'article 118.3.3 est plus étendu.

[65] Lorsque « objet » est traité comme « but », la limitation est plus étroite⁷⁶.

[66] Lorsque le terme « objet » est considéré comme signifiant « sujet », les limites imposées sont plus larges. Par exemple, en l'espèce, si l'objet signifie le sujet, on pourrait dire que l'article 45 du règlement a pour objet la réglementation des sites d'enfouissement. Vu de cette façon, tout règlement municipal qui touche les activités d'un site d'enfouissement pour quelque raison que ce soit est inopérant.

[67] Lorsque le terme « objet » est considéré comme signifiant « but », sa limitation est plus étroite. Si c'est l'objectif qui est visé par l'art. 118.3.3., l'objectif de l'art. 45 semble être d'assurer la fermeture sécuritaire d'un site d'enfouissement afin de gérer l'impact

⁷⁴ Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *L'environnement au Québec : commentaires et législation*, Wolters Kluwer, 1994, feuilles mobiles, à jour en 2022, ¶ 41 090, 8.1.7.2.

⁷⁵ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, 1^{re} sess., 41^e légis., vol. 44, no 105, 21 février 2017, « Étude détaillée du projet de loi n° 102 – *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert (15)* », CTE-105 page 2, 10h10 (M. Lessard).

⁷⁶ Voir par exemple : *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*, 2013 QCCA 1348 (CanLII), par. 39, par. 92 *in fine* : " Si le gouvernement édictait un règlement sur le bruit en général, sur le bruit généré par les véhicules motorisés ou même seulement sur le bruit engendré par les activités de course automobile, l'article 124 L.q.e. en assurerait la primauté, sans autre discussion.

environnemental du site. Cette interprétation permettrait une réglementation municipale ayant un objectif différent – comme la réglementation des nuisances associées avec les activités de la fermeture d'un site d'enfouissement illégal ou non conforme.

[68] La solution se trouve en appliquant les règles d'interprétation statutaire. C'est-à-dire de chercher l'intention du législateur⁷⁷ de manière qui assurent l'accomplissement de l'objet du règlement suivant son véritable sens, esprit et fin⁷⁸.

[69] L'exercice d'interprétation doit commencer par le texte de l'art. 118.3.3. L'ambiguïté réside dans le mot « objet ».

[70] Dans le dictionnaire Larousse sous le titre « difficulté », on note les multiples sens du mot « objet », mais souligne que le sens du mot comme « but » est exact⁷⁹ :

Objet / sujet. Ces deux mots ne sont synonymes qu'au sens de « ce sur quoi porte une réflexion, une activité, ce dont on parle » : l'objet ou le sujet d'une recherche, d'une réunion, d'une polémique.

Objet / but. Dans l'expression soignée, on emploie avoir pour objet quand le sujet est une chose : cette loi, cette décision, cette mesure a pour objet de réduire l'inflation ; quand le sujet est une personne, on dit plutôt avoir pour but : le Premier ministre a pour but de réduire l'inflation.

[71] Une loi doit être interprétée en fonction du problème auquel elle est censée remédier⁸⁰. Afin de décèler le « mal visé » il peut être utile d'examiner des preuves extrinsèques, comme les débats législatifs.

[72] Considérant que l'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* adopté en 2017 reprend le dernier alinéa de l'ancien article 124 il est utile de considérer les débats parlementaires de 1972 au moment de l'adoption du prédécesseur de l'article 118.3.3., l'article 124.

[73] Le ministre Goldbloom, le parrain du projet de loi, affirme que:

« le but de cette éventuelle loi est d'établir une uniformité à l'échelle de la province en ce qui concerne une foule de règlements qui, présentement, sont adoptés ou ne sont pas adoptés par les municipalités. Je ne voudrais pas manquer de respect envers les

⁷⁷ *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, par. 26.

⁷⁸ *Loi d'interprétation, RLRQ c I-16*, art 41.

⁷⁹ Isabelle Jeuge-Maynard, Larousse : langue française, Paris, Éditions Larousse, « Objet », en ligne : < Définitions : objet - Dictionnaire de français Larousse >.

⁸⁰ *Heydon's Case* (1584), 3 Co. Rep. 7a, 76 E.R. 637; *Canada 3000 Inc., Re; Inter-Canadien (1991) Inc. (Syndic de)*, 2006 CSC 24 (CanLII), [2006] 1 RCS 865, par. 36; *Renvoi : Loi anti-inflation*, [1976] 2 RCS 373, p. 388.

administrations municipales. Mais je suis obligé de constater que l'absence d'une réglementation provinciale nous laisse sans uniformité et, dans bien des cas, sans règlement. Puisque cette absence met en danger l'environnement et la santé publique, dans certains cas, nous n'avons pas d'autre choix que de passer outre ce manque d'uniformité et l'établir d'autorité à l'échelle de la province et au niveau du gouvernement provincial. C'est un des buts primordiaux de ce projet de loi » ⁸¹

[74] De cette lecture il apparaît que le « mal visé » de la loi est d'abord d'assurer de palier à l'absence de réglementation à l'échelle provinciale. L'objectif principal était d'assurer une réglementation au niveau provincial, car à l'époque il y avait « bien des cas, sans règlement ».

[75] Mais il y avait également un désir d'éliminer la « complémentarité ». C'est là où la question de la bonne interprétation du sens de « même objet » devient essentielle. Dans quelles circonstances est-ce que le législateur a voulu limiter la complémentarité? Pour répondre à la question, il faut s'interroger sur l'objectif de cette limite. Il est peu probable que l'uniformité n'est pas un but en soi. L'existence même des municipalités reflète le fait qu'il est généralement reconnu comme souhaitable du point de vue de l'intérêt public de permettre au niveau de gouvernement le plus proche des citoyens de s'adresser aux problèmes principalement locaux⁸².

[76] Il ne faut pas sous-estimer l'effet néfaste sur la population québécoise d'étendre de façon non justifiée l'application de 118.3.3. qui a l'effet d'amputer le pouvoir des municipalités des solutions locales taillées aux problèmes locaux.

[77] L'interprétation de l'article 118.3.3 doit tenir compte de l'intention législative. Si le législateur limite le pouvoir des municipalités de répondre aux problèmes locaux, ce n'est pas par caprice. Il faut chercher à comprendre pourquoi et s'assurer que l'interprétation de l'article 118.3.3 est conforme à son objectif.

[78] Il y a au moins deux justifications évidentes qui expliquent les limites imposées par 118.3.3 et c'est en tenant compte de ces justifications qu'on décèle l'étendue de l'article 118.3.3.

[79] D'abord, c'est une réponse au phénomène « pas dans ma cour » auquel fait allusion le Ministre Goldbloom. La population a besoin de site d'enfouissements. Ils sont essentiels. Par contre, peu de gens souhaitent en avoir dans leur cour. Le gouvernement

⁸¹ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, Journal des débats de la Commission permanente des affaires municipales, 3e sess., 29e légis., fascicule n° 116, 7 décembre 1972, « Étude détaillée du projet de loi n° 34 – Loi de la qualité de l'environnement » (M. Goldbloom).

⁸² 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville), 2001 CSC 40 (CanLII), [2001] 2 RCS 241, au para 3.

doit faire des choix, parfois difficiles de permettre les sites d'enfouissement afin d'assurer les activités qui ont besoin des services offerts par ceux-ci.

[80] Deuxièmement, un corollaire à ceci est que la réglementation d'une industrie est souvent un exercice décisionnel polycentrique – c'est-à-dire un exercice qui mène le régulateur à mettre en balance une diversité de points de vue et à choisir des compromis. Il est normal qu'après un tel exercice, le gouvernement considère qu'il a mis en place un « code complet ».

[81] Pour paraphraser en l'espèce les propos de l'honorable Marie-France Bich dans l'arrêt *Iredale*⁸³, si le gouvernement adoptait un règlement sur les travaux de remblai en général, l'article 118.3.3. de la L.q.e. en assurerait la primauté, sans autre discussion. Conséquemment, cette disposition doit recevoir une interprétation restrictive⁸⁴ afin de protéger la sphère d'intervention des municipalités dont l'existence même reflète le fait qu'il est généralement reconnu comme souhaitable du point de vue de l'intérêt public de permettre au niveau de gouvernement le plus proche des citoyens de répondre aux problèmes principalement locaux⁸⁵.

[82] Prenons tous ces facteurs ensemble et il apparaît que l'approche à préconiser en est une qui considère les objectifs du règlement. Lorsqu'il est démontré que le règlement adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* s'adresse au même problème que le règlement municipal ou qu'il y a raison de le voir comme un code complet du problème, la complémentarité doit être interdite, sauf autorisation du ministre.

[83] Dans l'arrêt *Saint-Michel Archange*, susmentionné, la Cour d'appel enseigne que l'« objet » d'un règlement municipal, au sens de cette disposition, est déterminé en « analys[ant] ce que les constitutionnalistes appellent le « pith and substance » ou le caractère véritable.

[84] Cette approche, qui est au cœur de tout débat portant sur le partage de compétence entre le gouvernement fédéral et une province est bien établie⁸⁶. Le *pith and substance* a été décrit de diverses façons comme étant « l'objectif dominant », « la caractéristique principale ou le caractère véritable » et « la caractéristique dominante ou

⁸³ *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*, 2013 QCCA 1348, par. 92 *in fine*.

⁸⁴ Guillaume ROUSSEAU, « La prépondérance étatique et les compétences municipales sur l'eau et le forage : étude de la validité d'un règlement de la Ville de Gaspé », (2014) 55 *C. de D.* 645, 664.

⁸⁵ *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 RCS 241, par. 3.

⁸⁶ *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, par. 28,29 ; *Desgagnés Transport Inc. v. Wärtsilä Canada Inc.*, 2019 RCS 58, par. 35 ; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457, par. 184 ; *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, par. 86 ; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 3, par. 16 à 24.

la plus importante » et répond à la question suivante : « Que fait la loi en fait et pourquoi ? »⁸⁷

[85] Cette dernière formulation – que fait la loi en fait et pourquoi ? est particulièrement utile, car elle permet de comprendre la justification de la doctrine du double aspect⁸⁸. Deux lois peuvent paraître à première vue identiques, ou réglementer la même activité, mais être toutes les deux valides si elles ont des caractères véritables distincts. La jurisprudence reconnaît que des dispositions quasi identiques adoptées par les législatures provinciales et le Parlement peuvent coexister si elles sont adoptées « à un autre égard et pour un autre motif »⁸⁹. Dans cette optique, c'est le « pourquoi » de la loi qui est déterminant et non l'activité réglementée.

[86] L'analyse du caractère véritable d'une loi exige que le Tribunal considère son objet et ses effets (« purpose and effects »)⁹⁰. Les effets sont pertinents pour déterminer si une loi est valide, « dans la mesure où ils en révèlent le caractère véritable »⁹¹. Bien que la jurisprudence connaisse peu d'exemples, il arrive parfois que les effets d'une loi révèlent un objet caché en vertu de la « théorie du détournement du pouvoir »⁹².

[87] Le Tribunal ouvre ici une parenthèse.

[88] Bien que l'emploi de la métaphore « *pith and substance* » propre à la doctrine constitutionnelle du caractère véritable s'avère utile pour déterminer l'objet d'un règlement provincial ou municipal, l'analogie s'arrête là. Aux fins de l'interprétation de l'article 118.3.3. de la L.q.e., la question d'un potentiel conflit de règlements, à être résolu en recourant aux doctrines de partage de compétences en droit constitutionnel⁹³, ne se pose simplement pas.

[89] L'article 118.3.3. reflète plutôt la relation de dépendance et de délégation entre le gouvernement provincial et le palier municipal. Subordonnées aux législatures

⁸⁷ *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457, par. 22, 184 ; Hogg, Peter W., et Wade K. Wright. *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. Supp. Toronto: Thomson Reuters, 2022, feuille mobiles, à jour en août 2022, § 15:5.

⁸⁸ *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p.181 à 183.

⁸⁹ *Smith c. The Queen*, [1960] R.C.S. 776, p. 781.

⁹⁰ *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, par. 30, 114, 163 ; *Renvoi sur les armes à feu*, par. 16.

⁹¹ *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494, par. 23) ; *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, par 204.

⁹² *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 RCS 463, p. 494-497.

⁹³ D'aucuns affirment que par cette disposition « la province décide d'« occuper le champ » environnemental » (Benoît FRATE et David ROBITAILLE, « *Quinze ans de Loi sur les compétences municipales : contexte, avancées et limites pour l'autonomie locale* », dans *Développements récents en droit municipal (2022)*, S.F.C.B.Q., 2022, EYB2022DEV3112 (La référence)) rappelant ainsi la doctrine du champ occupé abandonnée depuis longtemps en droit constitutionnel (*Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, par. 74 ; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804).

provinciales⁹⁴, les municipalités ne possèdent que les compétences que celles-ci leur confèrent. La relation entre les gouvernements provinciaux et les municipalités est toute autre que celle entre les législatures fédérale et provinciale qui exercent leurs propres pouvoirs souverains sans être subordonnées l'une à l'autre. Les conflits de lois sont résolus conformément au texte de la loi constitutionnelle et au principe du fédéralisme - entre autres principes constitutionnels. Dès lors, l'importation de ces doctrines doit se faire avec les adaptations nécessaires.

[90] Fin de la parenthèse.

[91] À la lumière de ce qui précède, pour établir l'objet des règlements applicables le Tribunal procède à l'analyse tant de l'activité réglementée que de l'objectif poursuivi par leurs dispositions.

3.2 L'objet des dispositions applicables

[92] Rappelons le texte de l'article 45 du R.d.s. et du paragraphe 6 de l'article 9.4.1 du Règlement 1101 :

Art. 45 du R.d.s.

Recouvrement final et revégétation :
Le recouvrement final d'un lieu d'enfouissement sanitaire doit être constitué d'au moins 60 centimètres de terre. Cependant, lorsque l'épaisseur des couches de déchets solides superposées atteint ou dépasse 6 mètres, le recouvrement final doit être constitué d'au moins 120 centimètres de terre. Dans tous les cas, l'aire d'enfouissement doit être régalée suivant une pente minimale de 2 % et n'excédant pas 30 %.

Les trous, affaissements et failles doivent être remplis ou réparés jusqu'à stabilisation complète du sol. L'exploitant du lieu d'enfouissement sanitaire doit ensemercer le sol et prendre toutes les mesures requises pour que la végétation croisse toujours 2 ans après le recouvrement final.

Final cover and revegetation:

The final cover material for a sanitary landfill site must consist of earth and be at least 60 centimetres thick. However, if the thickness of each layer of solid waste is 6 metres or more, the final cover material must consist of at least 120 centimetres of earth. The landfill area must always be levelled following a minimum slope of 2 % and not exceeding 30 %.

All holes, cave-ins and faults must be filled in or repaired until the ground has stabilized. The operator of the sanitary landfill site must seed the soil and take all measures required in order that vegetation is still growing 2 years after the final cover.

⁹⁴ *Toronto (Cité) c. Ontario (Procureur général)*, 2021 CSC 34, par. 2 et 82.

Art. 9.4.1 du Règlement 1101⁹⁵

6° L'usage d'un terrain comme lieu de dépôt définitif de matériaux de remblai, moyennant contrepartie ou non, est prohibé, sauf dans les cas suivants et aux conditions suivantes :

- Pour combler une excavation créée par l'exploitation d'une carrière, d'une sablière ou d'une autre activité, jusqu'au niveau moyen du sol naturel et terminé par une restauration de la couverture végétale du sol ;
- À raison d'un maximum de 10 000 mètres cubes de matériau de remblai par année civile ;
- Tous les travaux doivent être exécutés dans une période de quatre-vingt-dix (90) jours consécutifs, à défaut de quoi, ils doivent cesser même si le volume autorisé n'est pas encore atteint.

Aux fins du présent règlement, est assimilé à un tel usage, toute activité de dépôt et de nivellement de matériau de remblai sur un terrain dans le but d'en changer la destination ou de le remettre en agriculture après son exploitation à d'autres fins.

[93] Si « l'objet » des règlements est défini par leur caractère véritable ou leur « pith and substance » comme l'explique la Cour d'appel dans l'affaire *Saint-Michel Archange*⁹⁶, le Tribunal ne peut retenir l'argument de M. Pépin voulant que le paragraphe 6 de l'article 9.4.1 du Règlement 1101 et l'article 45 du R.d.s. ont le même objet⁹⁷.

[94] L'article 45 du R.d.s. a pour objet les conditions de recouvrement final et de revégétation des dépotoirs, peu importe leur localisation, leur remise à l'agriculture, et conséquemment la qualité du sol utilisée pour réaliser le recouvrement, ou encore l'absence de recouvrement progressif ou les difficultés reliées à l'exploitation illégale des dépotoirs pendant des décennies. Il contrôle la fermeture définitive des sites d'enfouissement selon certaines normes environnementales.

[95] L'article 9.4.1 du Règlement 1101 ne prescrit ni l'épaisseur de terre nécessaire pour recouvrir un dépotoir ni les pentes à créer. Il porte sur les conditions des travaux de remblai, de déblai ou de décapage et de manière générale, interdit l'usage d'un terrain comme dépotoir de matériaux de remblai. Exceptionnellement, cet usage est permis lorsque l'activité de dépôt de terre sur un terrain vise à le remettre en agriculture. Dans

⁹⁵ Cet article se trouve dans la section 4 « Dispositions relatives aux travaux de remblai, déblai ou de décapage » du chapitre 9 « Dispositions applicables à la protection de l'environnement » du Règlement de zonage de la Ville.

⁹⁶ [1992] R.J.Q. 875 (C.A.) (demande d'autorisation d'appel rejetée, C.S.C., 08-10-1992), 23009).

⁹⁷ *Enfouissements J.C. Verreault ltée c. St-Robert (Municipalité de)*, 2010 QCCA 922, par. 29 à 34.

ce cas, le paragraphe 6 de l'article 9.4.1 limite la quantité de terre à 10 000 m³ par année civile et la réalisation des travaux durant une période de quatre-vingt-dix (90) jours consécutifs. L'objectif de ces limites est évidemment relié à la réduction des nuisances associées notamment au transport du remblai.

[96] Le passage de camions lourds est une nuisance considérable pour les citoyens et cause des impacts négatifs sur la Ville – notamment sur son réseau routier⁹⁸. La Ville explique de manière crédible que le grand nombre de voyages de camions nécessaires pour remplir un immense terrain cause une nuisance considérable à ses résidents. Elle mentionne que dans d'autres cas et à des périodes où M. Pépin ou le propriétaire précédent n'ont pas respecté la réglementation, il y a eu un nombre important de plaintes de la part des résidents de la Ville. Même si les travaux s'effectuent en respectant le maximum de terre autorisée, soit 10 000 m³ sur une période de 90 jours, les voisins doivent tolérer 2 000 passages de camions, étant donné qu'un camion transporte environ 10 m³ de terre.

[97] M. Pépin plaide l'arrêt *Gestion Raymond Denis inc. c. Val-Bélair (Ville)*⁹⁹ où la Cour d'appel conclut qu'un règlement municipal prohibant l'exploitation d'une carrière-sablière en dehors de certaines heures portait sur le même objet que le règlement provincial sur les carrières et sablières adopté en vertu de la L.q.e., car le but de ce dernier était « de réduire au minimum l'impact de l'exploitation des carrières et des sablières sur l'environnement: secousses sismiques, bruit, contaminants des eaux et de l'atmosphère, [...] ». La Cour d'appel souligne le caractère détaillé des normes relatives à la localisation des carrières et sablières établies par le règlement provincial auxquelles s'ajoutent des normes très précises s'attaquant à la pollution atmosphérique, à la pollution par les eaux rejetées dans l'environnement, etc., afin de démontrer que le gouvernement provincial s'est déjà penché sur la question des nuisances causées au voisinage par les activités des carrières :

L'alinéa de l'art. 124 que j'ai cité à la p. 3 ne dispose pas que tout règlement municipal qui est incompatible avec le règlement du gouvernement est inopérant. Il mentionne précisément que tout règlement municipal qui porte sur le même objet que le règlement du gouvernement n'a aucun effet. En conséquence, puisque le gouvernement a pris un règlement concernant les carrières et les sablières dans le but de réduire toutes les sortes de pollution, les corporations municipales ne peuvent adopter des règlements dans le but

⁹⁸ D-11 : Règlement 1101-20; D-8 : Rapport de la Commission administrative du 26 mai 2014 où l'on indique que les activités de remblais « détruisent les infrastructures publiques », qu'elles « créent des nuisances pour le voisinage » et qu'elles risquent de créer un « achalandage monstre sur la rue Principale »; D-2 : Lettre de Jean-Louis Chamard à Pierre-Luc Blanchard, directeur du service de l'urbanisme de la demanderesse, datée du 12 février 2018, de M. Chamard, l'ancien conseiller de M. Pépin, qui confirme le protocole de nettoyage des camions); Témoignage de Pierre-Luc Blanchard sur le contexte de l'adoption de la modification du Règlement 1101.

⁹⁹ 1996 CanLII 5939 (QC CA).

de rendre plus sévères les normes concernant l'exploitation des carrières et des sablières.

[98] Or, en l'espèce, l'article 45 du R.d.s. est loin d'établir un « code complet » dont le but est de résoudre les mêmes problèmes que ceux visés par l'article l'article 9.4.1 du Règlement 1101. Par conséquent, ces dispositions ne portent pas sur le même objet, l'article 9.4.1. du Règlement 1101 n'était pas inopérant.

4. **L'article 9.4.1 du Règlement 1101 est-il inopérant en raison de son caractère inconciliable avec l'article 45 du R.d.s. ?**

[99] M. Pépin plaide que si le Règlement 1101 n'est pas inopérant en vertu de l'article 118.3.3. de la L.q.e., il l'est en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales*¹⁰⁰ (« L.c.m. »), car l'article 9.4.1 entrave l'objectif du *Règlement sur les déchets solides*¹⁰¹.

4.1 Cadre analytique

[100] L'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales* prévoit que lorsqu'un règlement municipal est inconciliable avec un règlement du gouvernement, il est inopérant.

<p>3. Toute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres est inopérante.</p>	<p>3. A provision of a municipal by-law adopted under this Act that is inconsistent with a provision of an Act or regulation of the Government or one of its ministers is inoperative.</p>
---	--

4.2 Cadre analytique pour évaluer si l'article 9.4.1 du Règlement de zonage 1101 est inconciliable avec l'article 45 du Règlement sur les déchets solides

[101] L'analyse de l'article 3 de la L.c.m. est similaire à l'approche développée pour l'application de la doctrine de la prépondérance en matière constitutionnelle¹⁰².

[102] La démarche est distincte de celle vue précédemment à l'égard de l'article 118.3.3. de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

[103] L'article 118.3.3 de la L.q.e. crée une zone d'inopérabilité plus large que l'article 3 de la L.c.m., car il « protège » l'objet des règlements provinciaux, peu importe si le règlement municipal est compatible ou non. Aux fins de l'analyse de l'article 3 de la L.c.m.,

¹⁰⁰ RLRQ, c. C-47.1.

¹⁰¹ RLRQ, c. Q -2, r. 13.

¹⁰² *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*, 2013 QCCA 1348, par. 110.

l'inopérabilité découle uniquement d'un conflit entre la norme législative ou réglementaire provinciale et la norme réglementaire municipale.

[104] La doctrine de la prépondérance reconnaît deux types d'incompatibilité : dans un premier cas, on dit que la loi provinciale est incompatible avec une loi fédérale lorsqu'il est impossible de se conformer aux deux lois en même temps¹⁰³. La loi provinciale est inopérante dans la mesure où son respect nécessiterait la violation de la loi fédérale.

[105] Le deuxième type d'incompatibilité est une incompatibilité d'objet : une loi provinciale est inopérante dans la mesure où elle entrave la réalisation de l'objet d'une loi fédérale. Dans une telle situation, il est possible de se conformer à la fois à la loi fédérale et à la loi provinciale, mais le respect de la loi provinciale frustre l'accomplissement de l'objectif de la loi fédérale. L'arrêt de principe sur le sujet est *Banque de Montréal c. Hall*¹⁰⁴. La Cour suprême a récemment réaffirmé ce type d'incompatibilité¹⁰⁵.

[106] Dans l'arrêt *Spraytech*¹⁰⁶, l'honorable L'Heureux-Dubé semble limiter l'application de la doctrine de prépondérance en matière municipale au premier type d'incompatibilité – c'est-à-dire lorsque c'est impossible de se conformer aux deux normes. Par contre, elle cite sans commenter *Banque de Montréal c. Hall*¹⁰⁷ qui établit que l'entrave à l'objet d'une loi fédérale entraîne l'application de la doctrine de la prépondérance.

[107] Le Tribunal ne voit pas d'obstacle à reconnaître l'application des deux volets de la doctrine de prépondérance aux fins de l'analyse de l'article 3 de la L.c.m.¹⁰⁸. C'est une question d'interprétation de l'article 3. Le Tribunal estime qu'un règlement municipal qui entrave l'objet d'une loi ou d'un règlement provincial est inconciliable avec dans le sens de l'article 3 *Loi sur les compétences municipales*.

[108] En l'espèce, M. Pépin ne soutient pas qu'il lui est impossible de se conformer à la fois aux règlements provinciaux et municipaux. Il fait plutôt valoir que le fait de se conformer aux exigences du règlement municipal va à l'encontre de l'objectif du règlement provincial qui vise à ce que le dépotoir soit recouvert le plus rapidement possible.

¹⁰³ 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, par. 34 à 36; *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*, 2013 QCCA 1348, par. 141.

¹⁰⁴ [1990] 1 R.C.S. 121.

¹⁰⁵ *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd*, 2015 CSC 53; *Alberta (Attorney General) c. Moloney*, 2015 SCC 51, [2015] 3 SCR 327; et *407 ETR Concession Co. c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2015 CSC 52, [2015] 3 RCS 397. Voir aussi : *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, [2014] 2 RSC 725, et *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 RSC 188; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 RSC 241.

¹⁰⁶ *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40.

¹⁰⁷ [1990] 1 R.C.S. 121.

¹⁰⁸ Voir aussi *170304 Canada inc. (Weed Man) c. Municipalité de la Paroisse de Sainte-Anne-des-Lacs*, 2020 QCCS 150, par. 60 à 69.

4.3 Le respect de l'article 9.4.1 du Règlement 1101 entrave-t-il la réalisation des objectifs de l'article 45 du Règlement sur les déchets solides?

[109] Le respect du Règlement 1101 entraîne des délais considérables dans l'accomplissement des travaux requis par l'article 45 du R.d.s., car au rythme de 10 000 m³ de terre par année, les parties s'entendent pour dire que les travaux de recouvrement du site d'enfouissement vont vraisemblablement prendre 17 ans. Est-ce qu'un tel délai constitue une entrave?

[110] Comme toute disposition statutaire, l'article 45 du R.d.s. doit être lu dans son contexte global, en suivant le sens ordinaire et grammatical des mots qui s'harmonisent avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur¹⁰⁹ de manière à assurer l'accomplissement de son objectif suivant ses véritables sens, esprit et fin¹¹⁰. Les dispositions d'un instrument statutaire s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet¹¹¹.

[111] L'article 45 du R.d.s. n'impose aucun délai pour finaliser le recouvrement d'un dépotoir. Cependant, l'article 43 du R.d.s. prévoyait des délais pour le réaménagement progressif d'un site en exploitation, mais cette disposition n'est plus en vigueur et s'applique difficilement de manière rétroactive à un site d'enfouissement qui a fonctionné en contravention à ces exigences mêmes. Si l'article 43 du R.d.s. avait été respecté tout au long de l'exploitation du site d'enfouissement, il serait impossible de se retrouver aujourd'hui dans des circonstances nécessitant plus d'une centaine de milliers de m³ de terre pour recouvrir rapidement un site d'enfouissement de 29 hectares. Considérant l'article 43 du R.d.s., il est peu probable que le législateur ait envisagé l'application de l'article 45 dans le contexte factuel du dossier pour prévoir un délai nécessaire à une énorme intervention.

[112] En appliquant la doctrine de la prépondérance à un cas d'entrave, la Cour suprême a reconnu à maintes reprises que ce n'est pas parce qu'une loi provinciale est plus restrictive qu'une loi fédérale qu'elle entrave automatiquement l'objet de la loi fédérale¹¹².

[113] Il y a entrave lorsqu'une loi provinciale plus restrictive est considérée à contrecarrer l'objectif de la loi fédérale en raison de l'intention législative à ce qu'une activité se réalise. Ces cas se présentent lorsque la loi fédérale est plus permissive et que la restriction provinciale a pour effet d'effacer, de limiter ou de diminuer la permissivité fédérale. C'est particulièrement le cas où les tribunaux interprètent la loi fédérale comme un texte législatif qui établit un droit d'agir d'une certaine façon et qui crée un droit positif. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *Banque de Montréal c. Hall*, où le tribunal a conclu

¹⁰⁹ *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, par. 26

¹¹⁰ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 41.

¹¹¹ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 41.1.

¹¹² (*Lemare Lake*, par. 25; *Marine Services*, par. 76 et 84; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 ("COPA"), par. 67 et 74; *Western Bank*, au par. 103; *Rothmans*, par. 18 et suivants; *Spraytech*, par. 35; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, 1989 CanLII 87 (CSC), [1989] 1 R.C.S. 927, p. 964).

que l'objet de la loi fédérale était de permettre la réalisation d'une sûreté dans un court délai. La réglementation provinciale qui ralentissait la réalisation de la sûreté a été considérée comme contrecarrant l'objectif fédéral¹¹³.

[114] Il est évident que le Règlement 1101 n'entrave pas le règlement provincial dans tous les cas potentiels de son application. Cela dépend de la quantité de terre requise pour respecter les exigences de l'article 45 du R.d.s. Si le recouvrement d'un site d'enfouissement peut se réaliser conformément à l'article 45 du R.d.s. avec le maximum de 10 000 m³ à l'intérieur d'une période de 90 jours consécutifs, le règlement municipal n'a aucun impact sur la capacité d'une personne de respecter le règlement provincial.

[115] S'il y a conflit, il découle entièrement des circonstances factuelles et non des règlements comme tels. Pour cette raison, il y a lieu de considérer l'impact des limites quantitatives et temporelles imposées par la Ville à la situation précise du défendeur. Pour ce faire, ces limites doivent être appréciées en rapport avec la quantité totale de terre nécessaire pour respecter les exigences de l'article 45 du règlement provincial, car, évidemment, plus l'apport de terre est grand plus le délai pour réaliser les travaux s'étire.

4.3.1 La limite quantitative de 10 000 m³ par année civile

[116] M. Pépin plaide que s'il respecte le règlement de la Ville, il lui faudra entre 16 et 30 ans pour se conformer aux exigences de l'article 45 du *Règlement sur les déchets solides* et recouvrir le dépotoir de terre¹¹⁴.

[117] Cet argument repose sur sa prétention que l'article 45 du R.d.s. exige qu'il dépose entre 160 000 et 300 000 m³ de terre sur le site.

[118] Rappelons le contexte du différend des parties quant à la quantité de terre requise pour effectuer le recouvrement final du dépotoir. Pendant de nombreuses années, les discussions entre la Ville et l'ancien conseiller de M. Pépin, M. Chamard, ont été basées sur l'hypothèse avancée par ce dernier selon laquelle il était nécessaire de transporter 164 600 m³ (68 250 m³ lors d'une 1^{re} phase et la différence de 96 350 m³ pour la 2^e phase) de terre sur le terrain du défendeur afin de recouvrir le site en conformité avec l'article 45 du R.d.s.¹¹⁵. La Ville a accepté l'analyse de M. Chamard et c'est sur cette base que la décision de la CPTAQ autorisant les travaux a été rendue.

[119] Par contre, après que M. Chamard ait pris sa retraite, M. Pépin a engagé une nouvelle experte, Mme Savaria, qui est venue à la conclusion que la quantité de terre nécessaire pour respecter les exigences de l'article 45 était beaucoup plus importante,

¹¹³ *Québec (Procureur général) c. Canada*, 2011 CSC 60, [2011] 3 R.C.S. 635, par. 32-33 et 36 ; *Lafarge*, par. 84-85 ; *Mangat*, par. 72 ; Hall, p. 153).

¹¹⁴ Les parties ont admis qu'à un rythme de 10 000 m³ de terre par année, le recouvrement autorisé par la décision initiale de la CPTAQ ne serait terminé avant 17 années. Admissions des parties, par. 25.

¹¹⁵ D-12 : Lettre du 19 mai 2015 signé par M. Jean-Louis Chamard de Chamard Stratégies environnementales à M. Yvan Dub., chef de section du service de l'urbanisme de la défenderesse.

probablement 270 000 m³ de terre, mais certains documents mentionnent 400 000 mètres cubes¹¹⁶, voire 700 000¹¹⁷, de matériaux de recouvrement.

[120] Mme Savaria a témoigné à l'appui de son opinion concernant les exigences de l'article 45 sur les terrains en question. Avec égards, Mme Savaria n'a pas réussi à démontrer de façon prépondérante que les calculs de M. Chamard sont erronés.

[121] En particulier, elle n'a pas réussi à convaincre le Tribunal qu'elle avait correctement pris en compte les conditions existantes du site dans le calcul du remplissage nécessaire.

[122] Son manque d'indépendance sur la question était évident. Elle a aligné son point de vue avec ceux du défendeur sans faire preuve d'esprit critique.

[123] Pour comprendre les problèmes avec son témoignage, considérons les variables qui doivent être évaluées afin de déterminer la quantité de terre requise pour se conformer à l'article 45.

123.1. D'abord, il faut commencer par la surface totale à recouvrir, à savoir 29,81 hectares ;

123.2. Ensuite, il faut déterminer l'épaisseur de la terre à ajouter. Selon les exigences de l'article 45, cela dépend de la profondeur des déchets enfouis. S'il s'agit de moins de 6 mètres, il n'est nécessaire d'ajouter que 60 cm de remblais ; s'il y a plus que 6 mètres de déchets, il faut mettre au moins 120 cm de remblais.

123.3. Ensuite, il faut prévoir une pente d'au moins 2 % pour permettre un drainage adéquat du site. Une pente de 2% représente l'ajout de 2 cm de terre par mètre (ou 1/4" par pied).¹¹⁸;

123.4. Finalement, il faut prendre en considération le remblai qui a déjà été déposé sur le site.

[124] Sans aller dans les fins détails du témoignage ou du rapport de M. Savaria, ses conclusions ne sont pas crédibles, car pour chacune des variables, elle s'est systématiquement appuyée sur les hypothèses qui favorisaient la position du défendeur sans être capable de justifier son approche de manière crédible. De plus, elle a choisi de ne pas obtenir de données supplémentaires qui auraient pu apporter plus de certitude dans ses calculs si cela risquait de diminuer la quantité totale de terre requise.

¹¹⁶ P-16 : Note au client du 17 juillet 2020 de Daigneault Avocats inc.

¹¹⁷ D-6 : Échanges de courriels entre Chantal Savaria, ingénieure de Savard Experts Conseils au service de l'urbanisme de la demanderesse, entre le 20 et le 22 octobre 2020.

¹¹⁸ D-14 : Annexe 1 de l'annexe 3 démontre 3m de surélévation en conséquence, par. 52.

[125] Par exemple, pour déterminer la profondeur des déchets, elle s'est rapidement convaincue qu'ils étaient d'au moins 7 mètres de profondeur en se basant sur des trous d'exploration qui, de son propre aveu, ne montraient pas ce point. Elle était incapable d'expliquer de manière crédible pourquoi elle considérait ses hypothèses comme raisonnables.

[126] En ce qui concerne les conditions réelles du site et l'épaisseur de la terre qui avait déjà été déposée sur les déchets, elle a admis que ses calculs ne tenaient pas compte de la quantité réelle de terre déjà sur place. Pourtant, les diverses photos déposées au dossier démontrent qu'il y a une couverture sur une grande partie du site. La preuve révèle également qu'il y a de la terre qui a été apportée sur le terrain depuis que le site d'enfouissement a été fermé en 1991. Les décisions de la Cour supérieure parlent de dizaines de milliers de voyages de camion. Dans sa décision rendue en 2017, la CPTAQ constate qu'il y a déjà 40 000 m³ de remblai déjà sur place et qu'il n'en reste que 164 600 à rajouter, constat réitéré lors de la rectification de la décision en juin 2020¹¹⁹. Depuis ce temps, la preuve au dossier mène à la conclusion que des quantités importantes de remblai ont été apportées sur les lieux. De plus, il est admis que M. Pépin a apporté de la terre sur le site en vertu des permis émis par la Ville en 2014¹²⁰, 2019¹²¹, 2020 et 2021¹²².

[127] Même si le Tribunal acceptait son témoignage selon lequel il est difficile de connaître avec certitude la profondeur de la terre qui a déjà été versée sur le site et que celle-ci puisse n'avoir qu'un pied de profondeur (30 cm), étant donné le rapport de M. Chamard, le Tribunal estime que la crédibilité de Mme Savira est affectée par le fait qu'elle n'a pas mené une étude plus approfondie pour démontrer que les hypothèses de M. Chamard étaient injustifiées.

[128] M. Pépin plaide que si elle semble avoir un parti pris, c'est en faveur de la protection de l'environnement et non en faveur de ses intérêts économiques. Le Tribunal ne remet pas en question la bonne foi de Mme Savaria, mais même si elle est biaisée en faveur d'une solution qui protège l'environnement, son devoir de neutralité devant le Tribunal sur les questions en litige nécessitait qu'elle essaie de déterminer la quantité minimale de terre requise pour respecter les exigences de l'article 45. Elle ne l'a pas fait. Il faut conclure que son mandat était d'établir un besoin de terre énorme afin d'appuyer l'argument de l'entrave par les dispositions contestées du règlement.

[129] En réponse aux préoccupations soulevées par le Tribunal lors des plaidoiries, M. Pépin soulève un point éloquent quant à sa position : ce n'est pas réellement

¹¹⁹ *Pépin*, [2017], décision rectifiée le 2020-06-10] n° AZ-51363981 (C.P.T.A.Q.), par. 57.

¹²⁰ Les travaux ont été terminés en 2018. Selon le témoignage de l'inspecteur de la Ville l'ensemble des conditions du permis ont été respectées. Les conditions de 1101(6), ne s'appliquait pas parce que le règlement n'était pas adopté au moment de la demande.

¹²¹ P-12 : Certificat d'autorisation du 16 juillet 2019.

¹²² GP-5 : Demande de certificat d'autorisation du 15 juin 2015 (numéro 25846) du défendeur pour des travaux de recouvrement final d'un ancien lieu d'enfouissement sanitaire; P-10 : Certificat d'autorisation du 18 avril 2018.

nécessaire de déterminer à l'avance la quantité de terre nécessaire pour respecter l'article 45 du règlement provincial. Son raisonnement se résume ainsi : lorsque les exigences sont remplies, les travaux doivent se terminer.

[130] En suivant son argument, puisqu'il n'a pas prouvé de façon prépondérante la quantité de terre nécessaire pour respecter l'article 45 du R.d.s., le Tribunal ne saurait présumer que cette quantité est importante au point où le maximum de 10 000 m³ par année engendra des délais totalement inacceptables.

[131] Certes, un délai possible de 17 ans pour parachever les travaux peut paraître long. Par contre, il s'agit du résultat d'une situation de non-conformité qui existe depuis fort longtemps et à laquelle le défendeur a contribué au moins en partie. L'appréciation du délai aux fins de l'application de l'article 45 du R.d.s. se fait nécessairement dans le contexte du dossier. Si les exigences du R.d.s. avaient été respectées en premier lieu, le délai requis pour finaliser le recouvrement du dépotoir serait sans doute plus court.

[132] Évidemment, établir ce qui constitue un rythme raisonnable pour le recouvrement final d'un lieu d'enfouissement de 29 hectares n'est pas une science exacte. Mais le comportement des parties ainsi que l'attitude du ministre de l'Environnement laissent croire qu'un maximum de 10,000 m³ par année constituait un cadre acceptable pour tous.

[133] Avant que M. Pépin change d'expert et que sa nouvelle conseillère soulève la possibilité que le règlement municipal soit inopérant, les parties avaient trouvé un terrain d'entente pour la réalisation des travaux d'une manière convenable pour tous. Le Tribunal estime que cette observation vise également le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs qui, au courant de la situation¹²³, aurait pu ordonner la réalisation des travaux prévus à l'article 45 du R.d.s. dans un certain délai¹²⁴. À l'évidence, il n'a pas jugé opportun d'agir.

[134] Donc, même si le Tribunal accepte que la limite de 10 000 m³ ralentit l'accomplissement des objectifs de l'article 45 du R.d.s., les délais entraînés ne sont pas suffisants pour conclure qu'elle entrave les objectifs du règlement provincial.

4.3.2 La limite temporelle de 90 jours consécutifs

[135] L'insatisfaction de M. Pépin découle également du délai de 90 jours consécutifs qui l'empêche de bénéficier du maximum de 10 000 m³ par année civile.

¹²³ GP-4 : Lettre de Nathalie Provost, directrice générale de l'analyse et de l'expertise du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, à Jean-Louis Chaumard, datée du 23 novembre 2017.

¹²⁴ Article 58 de *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que : « Lorsqu'il constate qu'une installation d'élimination n'est pas établie ou exploitée conformément aux dispositions de la présente loi, des règlements ou de l'autorisation, ou que les dispositions applicables lors de sa fermeture ou par la suite ne sont pas respectées, le ministre peut ordonner à l'exploitant ou à toute autre personne tenue de voir à l'application de ces dispositions de prendre les mesures régulatrices qu'il indique. »

[136] En effet, l'exigence que les travaux de remblai soient réalisés à l'intérieur d'une période de 90 jours consécutifs sous peine de perdre l'opportunité de bénéficier de la quantité annuelle maximale de terre permise crée de l'incertitude quant à la prolongation de la durée du recouvrement dans une mesure qui frustre la réalisation de l'objectif du règlement provincial.

[137] La preuve démontre que dans les trois dernières années, les travaux ont pris du retard en raison du refus de la Ville de renouveler les permis de M. Pépin en vertu de cette disposition, et ce, même si le quota de 10 000 m³ n'était pas atteint. La Ville, comme M. Pépin, a intérêt que le dépotoir soit recouvert et végétalisé dans un délai raisonnable qui ne rend pas l'application de l'article 45 du R.d.s. illusoire. De plus, elle doit tenir compte des contraintes reliées à l'obtention de sols d'une certaine qualité qui peuvent contribuer à l'impossibilité de réaliser les travaux permis dans l'intervalle accordée.

[138] Certes, il peut être souhaitable que les nuisances occasionnées par le transport du remblai au site d'enfouissement soient concentrées durant une période relativement courte. Cela dit, limiter la période durant laquelle les travaux de remblai peuvent être effectués n'aurait pas comme effet la réduction du maximum de 10 000 m³ permis et subséquemment la prolongation de l'échéancier de manière indue.

[139] Pour ces motifs, le Tribunal considère inopérante la limite de 90 jours consécutifs imposée au défendeur par l'article 9.4.1 du Règlement 1101.

5. L'article 9.4.1 du Règlement 1101 est-il incompatible avec la décision de la CPTAQ et implicitement avec l'article 98 de la L.p.t.a.a.?

[140] Finalement, M. Pépin plaide que le Règlement 1101 est incompatible avec la décision de la *Commission de la protection du territoire agricole du Québec* l'autorisant à remettre son terrain à l'agriculture durant une période de 5 ans.

[141] En lui interdisant la restauration du dépotoir en vue d'une éventuelle utilisation agricole, la réglementation municipale soustrairait son terrain à l'agriculture en violation de l'article 98 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹²⁵ (« L.p.t.a.a. »).

[142] L'article 98 de la L.p.t.a.a. prévoit la préséance de cette loi sur toute disposition inconciliable d'un règlement municipal.

98. La présente loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale applicable à une communauté ou à une municipalité.

98. This Act prevails over any inconsistent provision of a general law or special Act applicable to a community, or to a municipality.

¹²⁵ RLRQ, c. P-41.1.

Elle prévaut également sur toute disposition incompatible d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction.

It also prevails over any incompatible provision of a metropolitan land use and development plan, an RCM land use and development plan, a master plan or a zoning, subdivision or construction by-law.

Une personne qui obtient une autorisation ou un permis conformément à la présente loi, ou qui exerce un droit que celle-ci lui confère ou lui reconnaît, n'est pas dispensée de demander un permis par ailleurs exigé en vertu d'une loi, d'un règlement du gouvernement ou d'un règlement municipal.

A person who obtains an authorization or a permit in accordance with this Act or who exercises a right conferred on him or recognized as his right by this Act is not exempt from applying for a permit otherwise required pursuant to an Act, a government regulation or a municipal by-law.

[143] Le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu de faire droit à cet argument pour trois raisons.

[144] Premièrement, l'article 98 prévoit que c'est la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* qui prévaut sur un règlement de zonage, et non toutes les conclusions d'une décision prise en vertu de celle-ci.

[145] Bien que le Tribunal accepte que souvent une décision de la Commission constitue la mise en application d'une exigence de la L.p.t.a.a. dans une situation spécifique, ce n'est pas toujours le cas à l'égard de l'ensemble des conclusions d'une décision.

[146] En l'espèce, M. Pépin a obtenu l'autorisation de faire des travaux de remblai dans une zone agricole, la Commission se basant sur les articles 12 et 62 de la L.p.t.a.a. Cependant, le délai imposé par la CPTAQ pour la réalisation des travaux ne découle pas d'une disposition de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

[147] Par ailleurs, l'autorisation a été accordée à M. Pépin en considération, entre autres, de l'avis de conformité au règlement de zonage fourni par la Ville. La L.p.t.a.a. exige que les demandes particulières à l'égard d'un lot situé dans une zone agricole

doivent être adressées à la municipalité qui les transmet à la Commission avec ses recommandations¹²⁶.

[148] Deuxièmement, même si M. Pépin avait raison que la décision exigeait le non-respect du règlement municipal, le délai de 5 ans pour effectuer les travaux est déjà écoulé depuis le 6 février 2022¹²⁷. Il est impossible de conclure qu'aujourd'hui le règlement municipal est incompatible avec la décision accordant une autorisation qui n'est plus en vigueur.

[149] Troisièmement, il est difficile de croire que c'était l'intention de la Commission de rendre une décision incompatible avec le Règlement 1101 en dépit de certaines contradictions apparentes¹²⁸.

[150] D'une part, le commissaire démontre clairement qu'il est au fait :

150.1. de l'appui conditionnel de la Ville qui repose, entre autres, sur les éléments suivants : 1) la démonstration par M. Pépin que l'épaisseur des déchets sur le site est supérieur aux 6 mètres avant l'émission du permis vu qu'il propose un remblai d'au moins 120 centimètres; 2) les permis demandés après la modification du Règlement 1101 en septembre 2015 ne pourront permettre qu'un remblai de deux hectares à la fois, d'un maximum de 10 000 m³ par année civile et que lesdits travaux ne pourront s'effectuer que sur une période de 90 jours consécutifs;

150.2. du contenu des documents fournis suite à la rencontre publique où il est mentionné la volumétrie du remblai de 164 600 m³; par conséquent, à un rythme annuel d'environ 10 000 m³, le profil final sera atteint sur une période minimale de 16 ans;

[151] D'autre part, dans son analyse de la demande de M. Pépin, le commissaire note que M. Pépin considère que :

151.1. La durée des travaux serait de 3 à 5 ans, à raison de 6 000 voyages par année, que les matériaux de remblai seront transportés dans des camions d'une capacité de 10 m³ et qu'au total, le projet prévoit l'ajout de 164 600 m³ de matériaux en deux phases.

151.2. Outre les 40 000 mètres cubes de remblai déjà sur place, il reste encore 164 600 mètres cubes de remblai à rapporter, soit la majorité des

¹²⁶ Article 58 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Voir également D-15 qui explique le cheminement d'une demande, la première étape exigeant de remettre le dossier complété par un demandeur à la municipalité. Le formulaire pour la présentation d'une demande comporte une partie réservée aux observations de la municipalité.

¹²⁷ Admissions des parties, par. 18.

¹²⁸ P-9 : Décision de la *Commission de la protection du territoire agricole* no 410208, du 6 février 2017 et rectifiée le 10 juin 2020.

matériaux, pour compléter le recouvrement final de l'ancien lieu d'enfouissement.

[152] Par contre, en conclusion, il autorise les travaux de remblai sous certaines conditions :

3. Une fois en vigueur, l'autorisation sera accordée pour une durée de 5 ans à compter de la date de la [...] décision.

[...]

8. Le réaménagement du site devra être complété à l'échéance de l'autorisation : le site devra être décompacté, amendé, fertilisé puis remis en culture ou en sylviculture.

Malgré la présente autorisation, nul n'est dispensé de demander un permis par ailleurs exigé en vertu d'une autre loi, d'un règlement du gouvernement ou d'un règlement municipal.¹²⁹

[Les caractères gras dans l'original]

[153] La dernière conclusion est-elle une conclusion standard présente dans toutes les décisions de la CPTAQ? Même si c'est le cas, le Tribunal lui accorde le même poids qu'aux autres conclusions, d'autant plus que la recommandation de la Ville est conditionnelle au respect de ses règlements. De plus, l'absence de motifs justifiant le dépôt annuel d'une quantité de terre six fois plus grande que celle autorisée par la Ville laisse le Tribunal songeur.

[154] Si la Commission est appelée à se pencher sur le renouvellement de l'autorisation, il serait souhaitable qu'elle s'exprime clairement sur la réalisation des travaux en conformité ou non avec les normes municipales. Si elle ordonne la réalisation des travaux dans des conditions contraires au règlement de zonage, l'exigence de justification¹³⁰ milite en faveur de motifs permettant de comprendre pourquoi les résidents de la Ville doivent subir les inconvénients découlant de ce projet.

[155] Pour toutes ces raisons, le Tribunal ne peut conclure que le Règlement 1101 est incompatible avec la décision de la Commission surtout dans le contexte où l'autorisation n'a plus d'effet jusqu'à son renouvellement.

¹²⁹ *Pépin*, [2017], décision rectifiée le 2020-06-10] n° AZ-51363981 (C.P.T.A.Q.).

¹³⁰ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

6. M. Pépin a-t-il droit au remboursement des redevances qu'il a versées pour le remblai apporté sur son terrain?

[156] Considérant les conclusions qui précèdent, la demande de M. Pépin pour le remboursement des redevances¹³¹ de 1,10 \$ par m³ sur le remblai pour un total payé de 11 336,91 \$ n'est pas fondée. Le Règlement 1104 exige que la redevance soit payée dès qu'un permis est requis.

[157] Même si le Tribunal a retenu l'un des arguments de M. Pépin, puisque ce dernier ne remet pas en question la validité ou l'opérabilité des dispositions qui exigent un permis, les redevances sont donc dues.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[158] **ACCUEILLE** en partie la demande d'injonction permanente;

[159] **DÉCLARE** inopérant à l'égard des travaux de remblai du défendeur Gilles Pépin sur les lots 5 542 175 et 5 542 183 du Cadastre du Québec, la partie du paragraphe 6 de l'article 9.4.1 du *Règlement de zonage 1101* rédigé comme suit:

Tous les travaux doivent être exécutés dans une période de quatre-vingt-dix (90) jours consécutifs, à défaut de quoi, ils doivent cesser même si le volume maximum autorisé n'est pas encore atteint.

[160] **INTERDIT** au défendeur Gilles Pépin et à ses représentants, mandataires, employés et à toute autre personne de procéder à des travaux de remblai et de dépôt de terre et de matériaux de remblai de toute nature, sur les lots 5 542 175 et 5 542 183 du Cadastre du Québec, tant et aussi longtemps qu'un certificat d'autorisation n'aura pas été émis par la Ville de Sainte-Julie à cet effet, sous toutes peines que de droit;

[161] **REJETTE** la demande reconventionnelle;

[162] **LE TOUT** sans frais vu le résultat mitigé.

ALEXANDER PLESS, J.C.S.

Me Armand Poupart jr
Poupart & Poupart Avocats inc.
Avocats de la Demanderesse

¹³¹ D-20 : Facture, relevé de compte, reçu de caisse et de la confirmation de paiement émis à Transport Gilles Pépin inc. concernant les redevances exigibles en vertu du Règlement 1213, datés du 11 juin 2021, du 9 novembre 2021 et du 19 novembre 2019, en liasse; D-21 : Factures des redevances datées du 25 janvier 2019.

Me Robert Daigneault et Me Thibaud Daoust
Daigneault, Avocats inc.
Avocats du Défendeur

Dates d'audience : 25, 26 et 27 avril 2022