

La finalité des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec : quelques réflexions sur l'affaire Bell Hélicoptères

Jane Matthews Glenn

Volume 25, numéro 3, 1984

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042619ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042619ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Glenn, J. M. (1984). La finalité des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec : quelques réflexions sur l'affaire Bell Hélicoptères. *Les Cahiers de droit*, 25(3), 725–732.
<https://doi.org/10.7202/042619ar>

Résumé de l'article

In the Bell Helicopter case, the government intervened under the *Act to preserve agricultural land* to grant Bell the necessary permission to install a helicopter assembly plant in an agricultural zone near Mirabel Airport notwithstanding a decision to contrary effect by the Commission de protection du territoire agricole du Québec (C.P.T.A.Q.). It did so even though the statute states that such decisions are « final and without appeal ». This article examines the role of the provincial government in protecting agricultural land and suggests several statutory changes that could ensure an effective role to the government while still respecting the independence of the C.P.T.A.Q.

La finalité des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec : quelques réflexions sur l'affaire Bell Hélicoptères

Jane MATTHEWS GLENN *

In the Bell Helicopter case, the government intervened under the Act to preserve agricultural land to grant Bell the necessary permission to install a helicopter assembly plant in an agricultural zone near Mirabel Airport notwithstanding a decision to contrary effect by the Commission de protection du territoire agricole du Québec (C.P.T.A.Q.). It did so even though the statute states that such decisions are « final and without appeal ». This article examines the role of the provincial government in protecting agricultural land and suggests several statutory changes that could ensure an effective role to the government while still respecting the independence of the C.P.T.A.Q.

Bien qu'elle soit maintenant classée, l'affaire Bell Hélicoptères donne toujours lieu à la réflexion.

On se souviendra que le 15 mars 1984, la Commission de protection du territoire agricole du Québec (C.P.T.A.Q.) a refusé à Bell Hélicoptères la permission d'installer une usine de montage d'hélicoptères sur des terres agricoles dans la région de l'aéroport de Mirabel. « Portée en appel » devant le Conseil des ministres, la décision de la Commission fut infirmée le 28 mars, et la permission nécessaire accordée. Relatons le déroulement de cette affaire.

À la suite d'ententes avec les gouvernements fédéral et provincial, la compagnie Bell Hélicoptères, par l'intermédiaire de sa filiale Textron Canada Ltée, a décidé de s'implanter dans la région de Mirabel. Puisqu'une partie du site choisi se trouvait dans une zone agricole aux termes de la *Loi*

* Professeure agrégée à la Faculté de droit et à l'École d'urbanisme, Université McGill, Montréal, Canada.

sur la protection du territoire agricole¹, Bell Hélicoptères se voyait contrainte de demander à la C.P.T.A.Q. l'autorisation d'utiliser les lots en question à d'autres fins que l'agriculture². Cette demande fut refusée en partie par la Commission³ pour le motif que les parcs de stationnement prévus, sinon l'usine même, pouvaient être placés au sud du site choisi sur des terres de moindre potentiel agricole, sans dépense additionnelle excessive dans les circonstances⁴. La semaine suivante, la compagnie présenta une demande de révision et c'est alors que le gouvernement est intervenu. Le 26 mars, il soustrait la demande de révision à la juridiction de la Commission en invoquant l'article 96 de la Loi :

Le gouvernement peut, par avis écrit à la commission, soustraire une affaire à sa juridiction.

Lorsque le gouvernement se prévaut des pouvoirs qui lui sont conférés au présent article, le secrétaire de la commission doit lui remettre une copie du dossier et aviser par écrit les intéressés que l'affaire a été soustraite à la juridiction de la commission. Le gouvernement est alors saisi de l'affaire avec les mêmes pouvoirs que la commission et rend sa décision après avoir pris avis de la commission.

La décision du gouvernement est déposée au greffe de la commission. Celle-ci en avise par écrit les intéressés⁵.

Bien que la Commission ait maintenu son opposition à la demande, qu'elle qualifia dans son avis au gouvernement de « rezonage sporadique (spot zoning) sur une sortie d'autoroute à un endroit où aucune infrastructure n'est encore installée »⁶, le Conseil des ministres a approuvé la demande en invoquant à l'appui de cette décision l'intérêt public en jeu et la somme des fonds publics investis⁷.

1. L.R.Q., c. P-41.1.

2. Art. 26. La compagnie américaine devait en même temps obtenir de la Commission la permission d'acquérir le site en question, conformément à la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*, L.R.Q., c. A-4.1 (Dossier n° 7325D/NR 731).

3. *Textron Canada Ltée et al. c. Société Immobilière du Canada (Mirabel) Ltée*, Dossier n° 7325D/72752, 15 mars 1984.

4. Quelque 900 000 \$ (dont environ 500 000 \$ seraient assumés par la compagnie et 400 000 \$ par des organismes fournissant les services d'utilité publique) sur un investissement total de plus de 500 \$ millions.

5. Il invoqua en même temps l'article 20 de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*, qui est du même effet.

6. Avis du 27 mars 1984, p. 7.

7. Décret 745-84 du 28 mars 1984. Quelques 275 \$ millions furent promis, dont 165 \$ millions de la part du gouvernement fédéral et 110 \$ millions du gouvernement provincial ; de plus, ce dernier témoignait son intérêt au projet au moyen d'exemptions aux dispositions de la *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11. L'on estimait à 3 800 le nombre d'emplois qui seraient créés.

L'affaire Bell Hélicoptères ne constitue pas la première intervention du gouvernement dans un dossier de cette nature. Il était déjà intervenu dans celui de l'autoroute de Shawinigan. Il s'agissait alors d'une demande ministérielle plutôt que d'une demande provenant d'un particulier. L'intervention du gouvernement fut fondée sur l'article 66 de la Loi :

Le gouvernement peut, après avoir pris avis de la commission, autoriser, aux conditions qu'il détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation et l'exclusion d'un lot d'une zone agricole pour les fins d'un ministère ou organisme public.

La décision du gouvernement est déposée au greffe de la commission.

En 1979, le ministère des Transports décida la construction d'un lien routier entre la Ville de Shawinigan et l'autoroute 55⁸. Puisqu'une partie du tracé proposé traversait une zone agricole, le ministère demanda à la Commission l'autorisation d'utiliser les terres en question à des fins non agricoles. Sa demande fut refusée le 6 août 1980⁹ en raison du bon potentiel agricole de la terre visée et de la possibilité d'autres tracés moins nuisibles à l'agriculture. Le gouvernement s'est alors prévalu de l'article 66. L'avis statutaire de la Commission, rendu le 9 juin 1981¹⁰, était à l'effet que le gouvernement devait examiner d'autres tracés (en particulier celui proposé par le ministère de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation) et reconnaître dans son choix que « le seul principe du moindre coût des usages non agricoles ne peut faire oublier la nécessité de protéger les bonnes terres agricoles »¹¹. Néanmoins, dans sa décision du 13 janvier 1982, le Conseil exécutif opta en faveur du tracé original et autorisa l'utilisation non agricole des terres affectées¹².

Il n'est pas dans nos propos de discuter du fond de ces deux affaires — de juger si, dans les circonstances, l'autorisation devait être accordée — puisque des arguments existent dans les deux sens. C'est plutôt la procédure suivie qui retiendra notre attention. Les deux affaires suggèrent l'existence d'un droit d'appel auprès du gouvernement à l'égard des décisions de la Commission, bien que la *Loi sur la protection du territoire agricole* déclare de façon non équivoque que, abstraction faite des demandes de révision, toute décision de la Commission est « finale et sans appel »¹³.

8. Desservant ainsi les automobilistes se rendant à Trois-Rivières et à Montréal, L'autoroute 55, présentement sous construction, liera éventuellement la Mauricie à l'Estrie et aux États-Unis.

9. *Min. des Transports c. Corp. Munic. de Shawinigan Sud et al.*, Dossier n° 3234/4314D-017989, 6 août 1980.

10. Dossier n° 3234/4314/032648, 9 juin 1981.

11. P. 6-7.

12. Décret 81-82 du 13 janvier 1982.

13. Art. 64.

Voyons d'abord l'affaire de l'autoroute de Shawinigan et du recours à l'article 66. Le procédé prévu à cet article n'est pas obligatoire : le gouvernement a l'option de laisser la Commission décider ou d'invoquer l'article 66 et juger l'affaire lui-même. À notre avis, ce choix ne doit pas être fait après que la Commission ait statué, comme ce fut le cas dans cette affaire, mais plutôt avant¹⁴. Autrement, comment prétendre que la décision de la Commission est « finale et sans appel » ? Il est bien établi en droit processuel, par exemple, que le pouvoir d'évocation s'exerce nécessairement avant toute prise de position sur le fond. Nous pensons ici à l'évocation dans le cadre de l'article 32 C.p.c. dont la demande doit être présentée par un défendeur « qui n'a pas encore plaidé au fond » ou par un demandeur « s'il n'a pas produit sa réponse »¹⁵.

Revenons à l'affaire Bell Hélicoptères. Certes, la procédure adoptée a suivi la lettre de la loi en ce sens qu'il y a eu soustraction à la juridiction de la Commission d'une demande de révision et non pas appel proprement dit. Mais ce n'est là qu'une distinction de pure forme, d'autant plus que la demande de révision aurait été refusée par la Commission, ainsi qu'elle l'a reconnu elle-même dans son avis au gouvernement¹⁶. D'après la jurisprudence constante de la Commission, pour être recevable, une telle demande doit établir qu'un fait a été omis ou mal interprété et qu'il est de nature à changer son opinion¹⁷. Or, on a justifié la demande de Bell auprès du gouvernement simplement par le fait que la compagnie n'avait pas fait valoir tous ses arguments lors de son audition devant la C.P.T.A.Q. : « On m'a dit que les gens de la compagnie ne savaient pas que la Commission était véritablement un tribunal et qu'ils devaient présenter une preuve aussi complète »¹⁸.

14. C'est pour cette raison-ci que l'affaire du tracé « Nicolet-Cantons » de l'Hydro-Québec ne nous inquiète pas outre mesure. La demande dans le cadre de laquelle le gouvernement est intervenu par le biais de l'article 66 vise un tracé (dit « ouest modifié ») différent de celui refusé par la Commission en premier lieu (tracé dit « centre » : Dossier n° 64924, 2 août 1980) et de celui soumis à la Commission et retiré par la suite (tracé dit « MAPA-UPA »). (L'avis de la Commission sur le troisième tracé fut donné le 1^{er} mars 1984 : Dossier n° 3301D/ 3302D/3434D/3529D/4101D/4111D/73815.)

15. Art. 155.

16. *Supra*, note 6, p. 9.

17. CORMIER, Louis A. et SYLVESTRE, Louis V., *Loi sur la protection du territoire agricole : Commentaires, décisions et jugements*, 2^e éd., Montréal, Wilson et Lafleur Ltée, 1984, p. 189 à 196. Aux termes de la Commission dans l'affaire *Bell Hélicoptères* même, « [p]our déterminer s'il y a cause valable de révision, il y a lieu d'examiner les faits et éléments de preuve dont disposait la Commission lors de la première décision et... les faits ou circonstances additionnels et différents pouvant justifier une décision de novo » : *supra*, note 6, p. 4.

18. THELLIER, Marie Agnes, *Le Devoir* [de Montréal], 28 mars 1984, p. 2, citant le ministre de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, M. Jean Garon.

À notre avis, l'existence *de facto* d'un droit d'appel est inquiétante parce qu'il est admis malgré le fait que lors de l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, le gouvernement avait insisté sur cette différence entre la loi québécoise et celle de la Colombie britannique, qui prévoit un tel appel.

Si l'on veut établir un droit d'appel, la loi doit en prévoir le fonctionnement de façon explicite. En particulier, toute référence à la qualité « finale et sans appel » des décisions de la C.P.T.A.Q. doit être supprimée. Par ailleurs, le droit d'appel, s'il est admis, doit être ouvert à tout requérant, plutôt que d'être laissé à la seule initiative du gouvernement, comme c'est le cas présentement aux termes des articles 66 et 96.

Toutefois, nous ne pensons pas qu'un tel droit d'appel soit souhaitable¹⁹. L'expérience ontarienne en matière d'aménagement nous en convainc. Pendant longtemps, l'*Ontario Municipal Board Act*²⁰ prévoyait un droit de porter les décisions du « Board » devant le Lieutenant gouverneur-en-conseil. Ce droit ne présentait pas d'inconvénient tant qu'il restait lettre morte. Dès que l'on a commencé à s'en prévaloir régulièrement au cours des années 1970, les difficultés se sont manifestées. Le gouvernement s'est trouvé mêlé à toutes sortes d'affaires, de la plus importante telle celle de l'autoroute de Spadina et celle du centre-ville de Toronto, jusqu'à la plus mineure comme la dérogation administrative à un règlement de zonage aux fins d'un abattoir à volailles²¹. On a donc supprimé l'exercice de ce droit en matière d'aménagement lors de la révision du *Planning Act* en 1983²².

Ne pourrait-on pas limiter le droit d'appel aux seules affaires portant sur des questions d'intérêt provincial ? C'est ce qui s'est passé en fait, peut-on prétendre, dans les deux affaires qui nous intéressent. Encore une fois, nous ne trouvons pas que cette solution soit souhaitable, bien qu'il ne s'agisse pas de vouloir tenir le gouvernement rigoureusement à l'écart de la protection du territoire agricole. Bien au contraire. Le gouvernement a la responsabilité, dans ce domaine comme dans tout autre, de veiller à ce que l'intérêt provincial soit respecté et il doit avoir les moyens de remplir cette obligation. Nous croyons cependant qu'un droit d'appel, même limité, n'est pas un moyen d'intervention souhaitable parce qu'il se prête trop facilement aux accusations d'ingérence politique. Ne pourrait-on pas juger factice une constatation d'intérêt provincial qui n'arrive qu'après une décision incommode de la Commission ?

19. Sauf, bien entendu, un appel aux tribunaux dans le cadre de l'article 50 C.p.c. sur des questions de droit ou de juridiction, une possibilité qui reste toujours ouverte.

20. R.S.O. 1980, c. 347, art. 95.

21. *Re Spadina Expressway*, (1972) 1 O.M.B.R. ; *Re Toronto Central Area Official Plan*, (1979) 9 O.M.B.R. 3 and 10 O.M.B.R. 78 ; *Hale v. Shar-Tem Holdings Ltd. et al.*, (1981) 13 O.M.B.R. 109.

22. S.O. 1983, c. 1, art. 63.

La meilleure façon d'assurer une participation légitime de la part du gouvernement, à notre avis, est de lui octroyer un pouvoir de décision en première instance dans les causes où l'intérêt provincial est en jeu. En ce cas, la C.P.T.A.Q. ne jouerait plus un rôle décisionnel; son rôle serait de présenter ses recommandations sur l'affaire au gouvernement, ainsi que les municipalités le font présentement à la Commission.

Il nous faut toutefois préciser ce que nous voulons dire par « les causes où l'intérêt provincial est en jeu ». Pour nous, il ne suffit pas que le gouvernement soit impliqué dans une affaire quelconque. Une telle interprétation signifierait que toute intervention gouvernementale, même mineure, en territoire agricole serait laissée à la décision du gouvernement qui serait alors juge et partie, ce qui n'est pas notre intention. Telle que nous l'entendons, la notion d'intérêt provincial est à la fois plus large et plus étroite. Plus large parce qu'elle ne se limite pas aux seules interventions gouvernementales mais pourrait aussi comprendre celles des particuliers. Plus étroite car elle ne comprend pas toute intervention gouvernementale mais seulement celles d'une certaine envergure. À titre d'exemple, on pourrait suggérer que les questions d'intérêt provincial comprennent celles qui sont indiquées comme telles dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²³, à savoir : la protection des sites présentant pour la collectivité une valeur particulière, notamment pour des raisons d'ordre historique, culturel, scientifique, esthétique, récréatif ou écologique ; la protection, l'amélioration, le renouvellement ou l'exploitation des ressources naturelles présentant pour la collectivité un intérêt exceptionnel, telles les eaux et les rives adjacentes, les forêts, les mines, les carrières et les sablières ; l'installation et la mise en place d'équipements et d'infrastructure ainsi que l'aménagement des développements immobiliers occasionnés ou suscités par des investissements publics et privés ; et la résolution d'un problème d'aménagement dont l'urgence ou la gravité justifie une intervention.

Nous préférons cette solution à celle d'un droit d'appel parce qu'elle nous semble plus franche ; elle met la responsabilité primaire carrément là où elle devrait être ; elle s'accorde mieux avec les réalités politiques de la situation ; et elle se prête moins aux accusations d'ingérence politique : décider soi-même est une moindre entrave à l'indépendance de la Commission qu'infirmier l'une de ses décisions. C'est d'ailleurs la solution que la législature a déjà retenue en adoptant les articles 66 et 96. Toutefois, quatre modifications à la législation actuelle s'imposent.

Premièrement, la possibilité de transformer les articles 66 et 96 en droit d'appel devrait être écartée explicitement. Cela pourrait se faire en ajoutant

23. L.R.Q., c. A-19.1, art. 159.

aux deux articles la mention que le gouvernement doit se prévaloir de son droit de décider lui-même d'une demande avant que la Commission n'ait statué sur l'affaire ou, mieux encore, avant qu'elle ne l'ait même entendue²⁴.

Deuxièmement, l'avis de la Commission devrait être nécessairement rendu public. Certes, ce fut le cas dans les deux affaires qui nous intéressent, mais la loi dans sa rédaction actuelle n'exige pas un tel procédé. De plus, le gouvernement devrait être obligé de motiver pleinement tout écart à cet avis, le cas échéant, ce qui ne fut pas fait dans les deux affaires en question.

Troisièmement, les interventions du gouvernement devraient être limitées aux seules affaires qui soulèvent une question d'intérêt provincial, ce qui devrait aussi être motivé. La législation en vigueur présentement ne limite aucunement les circonstances dans lesquelles le gouvernement peut intervenir, que sa juridiction soit fondée sur l'article 66 ou sur l'article 96. Il peut intervenir quand bon lui semble, pour protéger les intérêts provinciaux les plus légitimes ou pour promouvoir les intérêts locaux les plus partisans, sans même être obligé de justifier son intervention.

Comment établir qu'une affaire soulève une question d'intérêt provincial? Il nous semble qu'il faille laisser au gouvernement la discrétion d'en décider, avec cette réserve fondamentale cependant: que le gouvernement soit tenu d'articuler, publiquement et avec précision, la nature exacte de l'intérêt provincial en jeu. Nous sommes consciente que cette suggestion, comme celle de laisser au gouvernement un pouvoir décisionnel en première instance, sont des solutions hautement politiques. Mais le développement et l'aménagement du territoire sont des questions politiques. L'expérience sur le plan local a déjà démontré que toute tentative de dissocier la planification de la politique est vouée à l'échec.

Une quatrième modification, plus importante que les trois autres bien que liée à la dernière, serait d'élargir la juridiction de la Commission de manière à lui permettre de situer ses décisions dans un cadre plus large. À l'heure actuelle, sauf pour les demandes d'exclusion présentées par une corporation municipale, une communauté ou un organisme fournissant des services d'utilité publique, où il lui est permis de considérer l'effet du projet sur le développement économique de la région ainsi que la disponibilité d'emplacements alternatifs²⁵, la Commission ne peut fonder ses décisions que sur le critère de la protection du territoire agricole: toute autre considération échappe à sa juridiction²⁶. C'est cette compétence restreinte de

24. *Supra*, le texte à la note 15.

25. Art. 65.

26. C'est ainsi, tout au moins, que la C.P.T.A.Q. interprète son mandat (voir l'affaire de l'Hydro-Québec, *supra*, note 14, la décision de la Commission du 8 novembre 1983 (Dossier n° 64924, p. 9-10) et l'avis de la Commission au gouvernement du 1^{er} mars 1984 (Dossier

la Commission qui incite à porter certaines affaires devant le Conseil des ministres (qui, lui, est habilité à baser sa décision sur d'autres considérations que la seule protection des sols arables) bien qu'une question d'intérêt provincial ne soit pas en jeu. Bref, seul le Conseil des ministres a une compétence multifonctionnelle. La C.P.T.A.Q., unifonctionnelle, devrait aussi le devenir afin que toutes les questions d'aménagement du territoire soient décidées par un seul et même tribunal administratif²⁷. La voie vers un tel changement nous semble maintenant ouverte par la décision récente de transférer la juridiction de la Commission nationale de l'aménagement, créée dans le cadre de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²⁸, à la Commission municipale du Québec²⁹.

La proposition que nous faisons, simple en apparence, soulève toutefois la question épineuse du rapport entre les lois sectorielles et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, question qui déborde nettement le cadre de nos réflexions.

n° 3301D *et al.*, p. 6)), bien que l'on puisse prétendre que les articles 12 et 62 de la loi admettent que la C.P.T.A.Q. évalue des autres considérations à la lumière de l'objectif de la *protection du territoire agricole*.

27. Il va de soi que le choix des membres devait dans ce cas être plus varié qu'il ne l'est présentement, afin de mieux refléter cette compétence élargie.

28. *Supra*, note 23.

29. *Loi modifiant diverses dispositions législatives*, Projet de loi 84, 4^e Sess., 32^e Légis., 1984, art. 17 et suivants.