

ligne directe : 514 878-3205
Fax direct : 514 878-5705
Courriel : ldemers@degrandpre.com

PAR MESSAGEUR

Le 14 décembre 2009

Monsieur Normand Trudel
ÉCOLOSOL INC.
3280, rue Blériot
Mascouche (Québec) J7K 3C1

OBJET : Écolosol inc.
Notre référence : 118-33507-5

Monsieur Trudel,

Vous nous avez demandé de vous fournir notre opinion sur la légalité de vos opérations actuelles à Mascouche en vertu d'un certificat d'autorisation émis par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après le « MDDEP ») le 5 décembre 2005 ainsi que celle de votre dernier projet du 31 mai 2006 d'enfouissement dans les mêmes cellules de sols contaminés contenant une ou des matières dont la concentration excède les valeurs limites de l'annexe C du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*¹.

1. LES QUESTIONS

Plus précisément, vos questions sont les suivantes :

1. Est-ce que l'attestation de conformité d'usage émise par la Ville de Mascouche le 17 mars 2005 que vous lui aviez demandée respectait la réglementation d'urbanisme de cette Ville, soit le Règlement 711-88 pour la zone AC-115 ?
2. Est-ce que votre projet, soumis actuellement aux audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (ci-après le « BAPE »), d'enfouir des sols de type C+ dans les cellules déjà existantes respecte la réglementation d'urbanisme de la Ville de Mascouche, soit le Règlement 1103 pour la zone SC-115 ?

¹ c. Q-2, r.9.

2. LES DOCUMENTS CONSULTÉS

Pour la rédaction de cet avis juridique, nous avons procédé à l'analyse des documents suivants :

- i) Votre document de septembre 2002 remis à la Ville de Mascouche concernant votre « Demande d'autorisation d'utilisation non agricole des lots 107-3, 107-9 et 109 ptie du Cadastre de la paroisse de Saint-Henri-de-Mascouche »;
- ii) Note de travail en date du 24 novembre 2004, de M. Jean-Louis Chamard, à l'attention du directeur général de la Ville de Mascouche, M. Luc Tremblay;
- iii) Demande de certificat de conformité du Centre de stockage des sols (PR-04-452-03) de Chamard & Associés et Tellus Experts-Conseils inc. à la Ville de Mascouche rédigée en janvier 2005;
- iv) Lettre du 22 février 2005 adressée par M. Jean-Louis Chamard à M. Luc Tremblay, ayant pour objet « Demande d'avis de conformité – Centre de stockage des sols »;
- v) Attestation de conformité de la Ville de Mascouche du 17 mars 2005 adressée par M^e Danielle Lord à M. Jean-Louis Chamard;
- vi) Certificat d'autorisation du MDDEP, en date du 5 décembre 2005, intitulé : « Lieu d'enfouissement des sols contaminés à Mascouche »;
- vii) Modification du MDDEP concernant le certificat d'autorisation du 5 décembre 2005 en date du 25 mai 2006 intitulé « Lieu d'enfouissement des sols contaminés à Mascouche »;
- viii) Votre avis de projet daté du 31 mai 2006 relatif à une « cellule d'enfouissement des sols contaminés supérieurs aux critères de l'annexe C du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* »;
- ix) Lettre du 2 juin 2006 de M. Jean-Louis Chamard à M. Jacques Dupont du MDDEP intitulée : « Avis de projet – Cellule d'enfouissement de sols contaminés – Écolosol inc. »;

- x) Modification du MDDEP concernant le certificat d'autorisation du 5 décembre 2005 en date du 19 juillet 2006 intitulé « Lieu d'enfouissement des sols contaminés à Mascouche »;
- xi) Lettre du 17 septembre 2006 de M. Jean-Louis Chamard à M. Luc Tremblay de la Ville de Mascouche, intitulée : « Demande d'avis de conformité – Centre de stockage des sols contaminés C+ »;
- xii) Lettre du 12 octobre 2006 de M^e Danielle Lord à M. Jean-Louis Chamard ayant pour objet : « Certificat de conformité – Centre de stockage des sols contaminés C+ », et le certificat de conformité en pièce jointe;
- xiii) Certificat d'autorisation du 10 avril 2007 du MDDEP, ayant pour objet : « Centre de traitement des sols contaminés »;
- xiv) Lettre du 24 avril 2008 adressée par M. Jean-Louis Chamard à M. Claude Théberge, ayant pour l'objet « Demande d'avis de conformité – Centre de stockage des sols »;
- xv) Mémo interne du 25 avril 2008 de M. Patrice Masse de la Ville de Mascouche, ayant pour objet « Demande 2008-02544, Demande de vérification réglementaire; Projet de modification du C.A. pour le Centre de stockage des sols, Écolosol Inc. »;
- xvi) Lettre du 28 avril 2008 de M^e Yvan Laberge de la Ville de Mascouche à Chamard & Associés, ayant pour objet : « Centre de stockage des sols, modification du C.A. du MDDEP »;
- xvii) Lettre du 30 avril 2008 transmise au MDDEP modifiant l'avis de projet transmis au MDDEP en mai 2006;
- xviii) Principaux extraits pertinents du schéma d'aménagement révisé et du document complémentaire de la MRC Les Moulins, 9 novembre 2009²;
- xix) *Règlement de zonage de la Ville de Mascouche n° 711 (ci-après « Règlement 711 »)*;
- xx) *Règlement de zonage de la Ville de Mascouche n° 711-88 (ci-après « Règlement 711-88 »)*;

² Règlement 97 de la MRC Les Moulins, 20 novembre 2002.

- xxi) *Règlement de zonage de la Ville de Mascouche n° 1103* (ci-après « *Règlement 1103* »);
- xxii) *Règlement de zonage de la Ville de Terrebonne n° 1001* (ci-après « *Règlement 1001* »);
- xxiii) *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*³ (ci-après « *Règlement sur l'enfouissement* »);
- xxiv) *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*⁴ (ci-après « *Règlement sur le stockage* »);
- xxv) Lettre d'opinion de Lavery De Billy signée par M^e Michel Yergeau du 16 octobre 2009 adressée à *Le Devoir*;
- xxvi) Lettre d'opinion de Deveau, Bourgeois, Gagné, Hébert & associés du 30 novembre 2009 adressée à la Ville de Mascouche.

3. LES FAITS

Nous comprenons que vous considérez que votre dernier projet soumis actuellement aux audiences du BAPE n'a pas fait l'objet de critiques sérieuses sur ses qualités environnementales. Vous désirez surtout notre opinion sur la valeur en droit municipal des arguments soumis par vos compétiteurs regroupés dans une association nommée Conseil des entreprises de services environnementaux (ci-après « CESE ») et par le journal *Le Devoir* qui a demandé une opinion sur certaines questions à M^e Michel Yergeau, qui a par ailleurs déjà été l'avocat du CESE dans certains dossiers.

En jeu, l'attestation de conformité émise par la Ville de Mascouche le 17 mars 2005 que vous aviez demandée par votre lettre du 22 février 2005. D'après les arguments adverses, vous n'auriez pas dû faire référence à un centre de stockage des sols dans cette lettre, mais plutôt à une cellule d'enfouissement. En conséquence, l'attestation de la Ville n'aurait pas dû être émise, car dans la zone P-5 l'enfouissement de sols contaminés n'est pas expressément autorisé. Même raisonnement pour votre demande actuelle.

Nous en venons à la conclusion que, dans les faits, ces prétentions appuyées sur des informations et documentations incomplètes sont erronées. La Ville de Mascouche savait pertinemment quelles étaient vos activités et celles que vous projetiez. De plus, même si ce n'était pas le cas, ces activités respectaient et respectent les règlements de zonage de la Ville.

³ c. Q-2, r. 6.01.

⁴ c. Q-2, r. 23.01.

Nous reprenons les faits.

Votre document de septembre 2002 intitulé « Demande d'autorisation d'utilisation non agricole » dont la Ville de Mascouche a eu copie mentionne très bien que vous aviez l'intention de construire des cellules d'enfouissement de sols contaminés. On y traite, entre autres, à l'article 3.3, de la conception de ces cellules, soit leur étanchéité, leur recouvrement final proposé, leur drainage et le captage des gaz. Déjà donc, vous annoncez de façon non équivoque votre projet.

Nous avons consulté la note de travail adressée par votre consultant le 24 novembre 2004 à monsieur Luc Tremblay de la Ville de Mascouche. Vous y faites référence, entre autres, à des « cellules de confinement conforme au *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés* Q-2, r.6.01 ». Il s'agit d'un confinement conforme au règlement qui ne peut se faire que par enfouissement.

Il est exact que, dans la lettre de votre consultant du 22 février 2005, adressée à la Ville de Mascouche, il est mentionné comme objet « Demande d'avis de conformité—Centre de stockage des sols ». Il vous est reproché d'avoir utilisé le mot « stockage » plutôt que le mot « enfouissement ».

À cet égard, nous sommes d'avis que le mot « stockage » à l'article 3 du *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés* s'applique à vos activités projetées à l'époque. Le stockage qui est mentionné à cet article se fait par enfouissement.

Même si l'on suit la prétention contraire, soit que l'article 3 fait une distinction entre les deux termes, « stockage » et « enfouissement », il n'en demeure pas moins que le stockage mentionné à cet article doit impérativement se faire dans un endroit où se trouve un lieu d'enfouissement autorisé selon les dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁵, ce que la Ville de Mascouche devait savoir⁶.

Notons que le *Règlement sur le stockage* n'est entré en vigueur que le 15 février 2007, soit bien après la demande que vous adressiez le 22 février 2005 à la Ville et plusieurs autres qui ont suivi.

De plus, vous nous affirmez que le document d'une dizaine de pages intitulé « Demande de certificat de conformité—Centre de stockage des sols » de janvier 2005 a été remis à la Ville de Mascouche. Ce document décrivait plus en détail votre projet et faisait référence, à plusieurs reprises, à des cellules de stockage de sols et au *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*. Aucune ambiguïté.

⁵ L.R.Q. c.Q-2.

⁶ L'autre lieu de stockage possible est un site en voie de réhabilitation appelé « terrain d'origine ».

Il nous apparaît peu plausible que la Ville de Mascouche ait émis une attestation de conformité le 17 mars 2005 sur la simple lecture de votre lettre du 22 février 2005 sans avoir référé à votre document de septembre 2002, à votre note de travail du 24 novembre 2004 qui lui était adressée ainsi qu'au document de janvier 2005 qui détaillait votre projet.

De toute façon, la Ville de Mascouche a reçu copie du certificat d'autorisation émis le 5 décembre 2005 par le MDDEP. Or, ce certificat a pour objet « lieu d'enfouissement des sols contaminés à Mascouche » et on y mentionne que vous êtes autorisés à réaliser le projet ainsi décrit :

« Implantation et exploitation d'un lieu d'enfouissement des sols contaminés d'une capacité de 668000 m³ avec traitement des lixiviats. Les sols devront respecter les valeurs limites fixées à l'annexe C du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts. »

Il est certain que si la Ville n'avait pas été en accord avec la construction de cellules d'enfouissement de sols contaminés, elle l'aurait immédiatement signalé sur réception de cette copie.

Il est donc impossible de prétendre, comme l'ont fait certains intervenants au BAPE, interventions reprises par *Le Devoir*, que la Ville se serait rendu compte pour la première fois que vous faisiez du stockage par enfouissement que lors de ces audiences du BAPE.

En plus de ces documents déjà cités, nous en avons noté d'autres attestant de la pleine connaissance de la Ville de vos activités pendant plusieurs années. Ces documents sont, entre autres, les suivants :

- La modification autorisée par le MDDEP le 25 mai 2006 est bien intitulée « Lieu d'enfouissement des sols contaminés à Mascouche. » La Ville a eu copie de ce document;
- Votre avis de projet du 31 mai 2006, dont la Ville de Mascouche et le MDDEP ont eu copie, mentionne bien votre demande de construction d'une « cellule d'enfouissement des sols contaminés supérieurs aux critères de l'annexe C du *Règlement de l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* »;
- La modification autorisée par le MDDEP le 19 juillet 2006, dont copie a été reçue par la Ville, et qui est intitulée « Lieu d'enfouissement des sols contaminés à Mascouche »;

- C'est donc en toute connaissance de cause que la Ville émettait le 12 octobre 2006 le certificat de conformité que vous lui demandiez pour votre nouveau projet;
- La lettre adressée par vos consultants le 24 avril 2008 à monsieur Claude Théberge, directeur de l'aménagement du territoire de la Ville de Mascouche, mentionne bien qu'« Écolosol opère ce centre et accueille des sols contaminés inférieurs aux critères de l'annexe C du règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement »;
- Monsieur Patrice Masse, inspecteur en environnement, Urbanisme et Environnement, fait référence à son mémo interne du 25 avril 2008 au projet que vous aviez déposé et rédigé en 2006 et qui était très clair sur vos activités actuelles et celles projetées. Après étude, monsieur Masse confirme que vos activités sont conformes à la réglementation municipale;
- La lettre du greffier de la Ville M^e Yvan Laberge du 28 avril 2008 qui atteste de la conformité de vos activités aux règlements municipaux fait référence au projet déposé et très détaillé, soit celui de mai 2006.

La connaissance par la Ville de Mascouche de vos activités est évidente. Aux fins de discussions, supposons le contraire. De toute façon, vos projets étaient-ils et sont-ils conformes à la réglementation de la Ville ?

4. LES DISPOSITIONS DES RÈGLEMENTS DE ZONAGE 711, 711-88 ET 1103 DE LA VILLE DE MASCOUCHE

Le site d'Écolosol est situé dans la zone AC-115 de l'ancien règlement de zonage de la Ville de Mascouche (règlement 711) et dans la zone SC-115 du règlement 1103 qui lui a succédé.

La classe d'usage P-5 du règlement 711 qui était permise dans la zone AC-115 se définit de la manière suivante :

« ARTICLE 2.4.4.5 : CLASSE PUBLIC ET INSTITUTION 5 (P-5)

Font partie de cette classe les dépôts à neige usée, les sites d'enfouissement sanitaires ou de matériaux secs. »

La Ville de Mascouche a adopté le 4 novembre 2002 le règlement numéro 711-88 intitulé « Règlement amendant le règlement municipal de zonage numéro 711 afin d'autoriser les activités étangs d'épuration des eaux usées et sites d'entreposage et de valorisation de résidus à l'intérieur de la zone AC-115 ». Le cahier des spécifications a été amendé en conséquence, en annexe A, en ajoutant :

« étangs d'épuration des eaux usées, sites d'entreposage et de valorisation de résidus. »

Compte tenu de ces modifications, l'article 2.4.4.5, se lisait alors comme suit :

« ARTICLE 2.4.4.5 : CLASSE PUBLIC ET INSTITUTION 5 (P-5)

« Font partie de cette classe les dépôts à neige usée, les sites d'enfouissement sanitaires ou de matériaux secs.

Font également partie de cette classe, les étangs d'épuration des eaux usées, le traitement des boues de fosses septiques et d'étangs d'épuration des eaux usées, le stockage et le traitement de sols et de résidus dangereux. »

Le règlement 1103 entré en vigueur le 12 septembre 2006 remplace le règlement 711, et prévoit que la classe d'usage P-5 est autorisée dans la zone SC-115.

« ARTICLE 72 : CLASSE PUBLIC ET INSTITUTION 5 (P-5)

Font partie de cette classe les dépôts à neige usée, les sites d'enfouissement sanitaires ou de matériaux secs, les étangs d'épuration des eaux usées, le traitement des boues de fosses septiques et le stockage et le traitement de sols et de résidus dangereux ou non. »

Le territoire de la MRC Les Moulins comprend à la fois celui de la Ville de Mascouche et celui de la Ville de Terrebonne.

Nous avons analysé le Schéma d'aménagement révisé de la MRC Les Moulins. Il est important de rappeler qu'un schéma d'aménagement n'est pas un règlement, et que la Cour d'appel du Québec a qualifié ce document comme étant

« l'équivalent d'une directive »⁷. De plus, il est incontestable que « sur la population, le schéma ne produit aucun effet »⁸.

Malgré cela, nous avons analysé ce Schéma d'aménagement, afin de déterminer si le Règlement 711 et le Règlement 1103 y sont conformes. La carte 22A dudit Schéma place le site d'Écolosol dans l'affectation d'usages contraignants. L'article 1.4.2.8 établit que :

« 1.4.2.8 LES AIRES D'USAGES CONTRAIGNANTS

Les activités d'extraction de sable ou de gravier, les sites de traitement des eaux usées, les dépôts de matériaux secs, les dépôts à neige, les sites d'entreposage et de valorisation des résidus dangereux ou les industries lourdes font partie des activités contraignantes qui sont autorisées à l'intérieur des aires d'usages contraignants, sous réserve des procédures d'approbation du ministère de l'Environnement. »

L'étude du règlement 1103 de la Ville de Mascouche qui retrouve son équivalent dans le règlement 1001 de la Ville de Terrebonne révèle qu'aucun d'eux ne traite spécifiquement de l'enfouissement de sols contaminés.

Dans une telle situation, les dispositions interprétatives du règlement de zonage qui s'appliquent sur le territoire visé par le site d'Écolosol, soit le règlement 1103 de la Ville de Mascouche, indiquent à son article 8, ce qui suit :

« INTERPRÉTATION DE LA RÉGLEMENTATION DES USAGES

Pour déterminer quels sont les usages permis dans les différentes zones les règles suivantes s'appliquent :

[...]

⁷ *Recyclage St-Michel c. Municipalité de St-Michel*, SOQUIJ AZ-98011476.

⁸ Marc-André LeChasseur, « Zonage et Urbanisme en droit municipal québécois », 2e édition, Wilson & Lafleur, Montréal, 2009, p 256.

e) tout usage non spécifiquement énuméré doit être attribué à un usage énuméré qui le comprend et est compatible avec lui. »

Par ailleurs, le *Règlement sur le stockage*, entré en vigueur le 15 février 2007, a pour objet « d'établir des règles sur le stockage de sols contaminés ainsi que sur l'établissement, l'exploitation et la fermeture de centres de transfert de sols contaminés » (article 1). Il est clairement stipulé, à l'article 3 de ce règlement, que :

3. Les dispositions du présent règlement relatives au stockage de sols contaminés n'ont pas pour effet de se substituer à celles régissant, le cas échéant :

[...]

2.° l'enfouissement de sols contaminés;

Ainsi, ce règlement n'a pas pour effet de remplacer ou modifier le *Règlement sur l'enfouissement* qui gouverne vos activités d'enfouissement de sols contaminés.

5. L'ANALYSE DES RÈGLEMENTS

On constate aux règlements précités que si le stockage de sols est un usage énuméré, l'enfouissement de sols contaminés ne l'est pas à proprement dit, puisqu'on envisage seulement l'enfouissement sanitaire ou l'enfouissement de matériaux secs.

Les dispositions de l'article 8 précité traitant de l'interprétation de la réglementation devraient pouvoir nous aider à résoudre la difficulté. Puisque l'enfouissement de sols contaminés n'est pas un usage spécifiquement énuméré, on devrait pouvoir l'attribuer à un « usage énuméré qui le comprend » et qui « est compatible avec lui ».

Or, à la lecture des sous-paragraphes a) à d) qui précèdent le paragraphe e) de l'article 8, un usage énuméré en est un qui exclut tout autre. L'enfouissement sanitaire (usage énuméré) ne peut comprendre l'enfouissement de matériaux secs (autre usage énuméré). Partant, ni l'un ni l'autre ne pourrait en accepter un troisième, en l'occurrence l'enfouissement de sols contaminés.⁹

⁹ Le mot « comprend » a ici le sens d'« inclut » ou de « contient » et la « compatibilité » doit se rapporter à l'usage énuméré.

D'une part, cette interprétation littérale et qui fait en sorte qu'un usage énuméré ne peut en comprendre un autre mène à une impasse. Il en va de même pour la compatibilité¹⁰. À cet égard, la rédaction du règlement n'est pas heureuse.

D'autre part, les activités « d'enfouissement » et de « stockage » qui, elles, sont génériques permettent d'envisager plus d'un type de matières à enfouir ou à stocker, de telle sorte que si un usage n'est pas spécifiquement énuméré, il devrait pouvoir être assimilé à un usage énuméré qui s'y apparente et la compatibilité devrait être en rapport avec les usages autorisés dans la zone P-5 qui est la seule dans tout le territoire qui s'intéresse à des activités licites de réhabilitation environnementale.

Les observations qui suivent militent en faveur de cette solution.

L'expression « font partie » contenue tant à l'article 2.4.4.5 du Règlement 711 qu'à l'article 72 du Règlement 1103 signifie que l'énumération qui suivra sera non exhaustive, laissant ainsi place à ce que l'on puisse envisager des activités de même type, mais non énumérées.

L'article 1.4.2.8 du Règlement 97 de la MRC Les Moulins contient aussi l'expression « font partie » qui, comme nous l'avons déjà souligné, sont des termes qui annoncent une énumération non limitative. Il ressort que l'énumération non exhaustive de cet article doit permettre à « l'enfouissement de sols contaminés » de faire partie des « aires d'usages contraignants ». De plus, « la procédure d'approbation du ministère de l'Environnement » exigée par cet article, a en l'espèce été suivie, tant pour le certificat autorisant l'enfouissement de sols C- que celui autorisant l'enfouissement de sols C+.

6. UNE ACTIVITÉ LICITE NE SAURAIT ÊTRE ENTIÈREMENT PROHIBÉE

Nous ajoutons.

Personne ne contestera que l'enfouissement de sols contaminés est une activité licite au Québec, bien que celle-ci soit hautement encadrée.

C'est en partant du principe très bien établi en matière de zonage, par la jurisprudence et supporté par la doctrine, que « réglementer n'est pas prohiber »¹¹ qu'il faut analyser les règlements de zonage de la Ville de Mascouche. Les auteurs Héту et Duplessis résument ce principe ainsi :

« En matière de zonage, le pouvoir « de régir ou restreindre par zone » délégué par la Loi sur

¹⁰ La technique rédactionnelle utilisée ici est celle que l'on emploierait pour inclure les usages accessoires à un usage principal, c'est-à-dire dans l'optique où « le plus comprend le moins ».

¹¹ *Montreal (City of) v. Morgan*, (1919-1920) 60 R.C.S. 393.

l'aménagement et l'urbanisme aux conseils municipaux ne permet pas de prohiber sur l'ensemble du territoire municipal un usage licite.

[...]

Ce qui est délégué aux municipalités, c'est un pouvoir de réglementation qui oblige, dans une zone, à dire ce qui est autorisé et ce qui est interdit. Une municipalité n'a pas le droit de décréter de façon générale que tel usage est prohibé sur tout le territoire municipal. »¹²

Pour sa part, l'auteur Marc-André LeChasseur affirme que :

« La prohibition implicite doit nécessairement respecter le principe général qu'un usage ou construction autrement licite (dont la prohibition complète n'est donc pas autorisée par une disposition législative expresse) ne peut être complètement interdit sur tout le territoire d'une municipalité. Lorsqu'un tel cas survient, le tribunal aura autorité pour annuler la disposition prohibitive pour un secteur donné de la municipalité ou l'interpréter de manière à permettre dans ce secteur l'usage ou la construction visée. En procédant de la sorte, le tribunal se trouve ni plus ni moins à se substituer au législateur municipal en permettant un usage dans une zone où l'affectation principale est compatible avec celui-ci. »¹³

L'honorable Louise Mailhot de la Cour d'appel du Québec, dans l'arrêt *Les constructions Désourdy inc. c. André Robitaille*¹⁴, écrivait :

« L'invalidité du règlement tiendrait au fait qu'il prohibe toute activité d'extraction dans les limites de la Ville, plutôt que de simplement réglementer ces activités. Or, il est reconnu que le pouvoir d'une

¹² Jean Héту et Yvon Duplessis, « Droit municipal : principes généraux et contentieux », 2e édition, CCH, à jour au 1er juillet 2009, p. 8-251.

¹³ *Supra*, note 8.

¹⁴ *Les constructions Désourdy inc. c. André Robitaille*, SOQUIJ AZ-98011221.

municipalité de régler une activité ne comprend pas celui de la prohiber. »

En appel d'un jugement de la Cour supérieure qui a ordonné à la défenderesse, la Ville de Montréal, d'émettre des permis de construction et d'affichage à la demanderesse afin qu'elle puisse exploiter un stationnement payant privé, au motif que le règlement de zonage était totalement prohibitif à l'égard de l'usage licite projeté par la demanderesse, la Cour d'appel du Québec, pour les motifs exprimés par l'honorable André Rochon¹⁵, conclut que le règlement de zonage de la Ville de Montréal était totalement prohibitif, et rejette l'appel :

« Il y a, en conséquence, prohibition totale de l'activité par ailleurs licite projetée par les intimées.

En tout état de cause, le règlement ne permet le stationnement comme usage principal que sous l'égide de la Cité ou pour un terrain de stationnement public. En aucun temps ne permet-on à une compagnie d'utiliser son terrain comme stationnement payant. Il ne s'agit pas d'une situation qui s'apparente à des difficultés économiques ou techniques afférentes à l'exercice d'une activité ou d'un usage ou la rigueur des conditions imposées. Au contraire, il s'agit d'une interdiction générale destinée à l'ensemble des personnes, à l'exclusion des organismes publics. »

Les opposants à votre projet ont prétendu ou laissent entendre que l'absence de mention spécifique d'un usage permis par exemple l'enfouissement de sols contaminés dans une zone donnée a pour effet de prohiber cet usage dans cette zone. Pour ce faire, ils refusent d'appliquer les concepts d'interprétation en matière de règlement de zonage et concluent qu'une activité non énumérée sur tout le territoire de la municipalité est *de facto* une activité non autorisée.

C'est une erreur fondamentale en droit municipal.

Les autorités que nous avons citées ci-dessus sont non équivoques quant aux effets de la théorie clairement établie que « régler n'est pas prohiber ». Exiger qu'une municipalité énumère chacun des usages possibles dans les différentes zones de son territoire aurait pour effet d'alourdir inutilement la tâche des rédacteurs, voire même à la rendre impossible. Cette pratique obligerait la

¹⁵ *Ville de Montréal c. FBT Dorval inc. et al.*, SOQUIJ AZ-50136172.

municipalité à modifier son règlement de zonage à chaque fois qu'il est découvert qu'un usage licite n'y est pas prévu.

De plus, en ce qui concerne l'interprétation moderne des lois dont celles qui ont pour effet de restreindre la liberté de propriété, par exemple celles en matière de zonage, l'auteur Pierre-André Côté¹⁶ propose d'avoir recours non pas à un éclairage strictement littéral, mais plutôt en utilisant les règles ordinaires comme pour toutes les autres lois dont l'objectif est de découvrir l'intention du législateur en observant l'expression utilisée « dans son contexte d'énonciation »¹⁷.

Il s'appuie pour ce faire sur l'objet de la disposition et invoque l'arrêt *Stubart Investments Ltd.*¹⁸ de la Cour Suprême « considéré comme un arrêt de principe sur cette question »¹⁹.

Citant l'auteur Driedger, la Cour énonce la règle moderne comme suit :

« Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes de la loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. »²⁰

En l'espèce, les règlements 711, 711-88 et 1103 de la Ville de Mascouche visent à régir les activités licites sur son territoire. L'objet des règlements consiste à harmoniser ces différents usages en les groupant par classe et en répartissant géographiquement leur exercice par zones où les usages autorisés excluent ceux qui ne le sont pas. L'intention est d'arriver à accueillir ces activités licites, même si elles ne sont pas nommément énumérées à la condition qu'elles puissent s'intégrer avec les usages semblables déjà autorisés dont la liste n'est cependant pas limitative.

L'expression associative d'usages similaires est malencontreusement déficiente, mais il faut comprendre que les usages semblables à ceux énumérés sont quand même envisagés en raison de l'expression « font partie de ces usages ». Cette expression n'entend pas épuiser toutes les possibilités qui se rattachent aux utilisations permises dans une classe en particulier.

¹⁶ *Interprétation des lois*, 4^e Édition, Édition Thémis, Faculté de Droit Université de Montréal, 2009, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et de Mathieu Devinat.

¹⁷ *Ibid*, p. 567.

¹⁸ [1980], 2 R.C.S. 774.

¹⁹ *Supra*, note 19, p. 567.

²⁰ *Ibid*, page 567.

Conformément à l'enseignement des tribunaux et des auteurs de doctrine, puisque « l'enfouissement de sols contaminés », qui est rappelons-le un usage licite, en supposant qu'il n'est pas spécifiquement prévu dans le Règlement 711 et dans le nouveau Règlement 1103, un exercice d'interprétation du règlement doit être fait pour le permettre dans le territoire de la Ville. Cet exercice nous amène inévitablement à conclure que « l'enfouissement de sols contaminés » n'a d'autre choix que de faire partie des usages prévus à la classe P-5. Ainsi, l'enfouissement de sols contaminés était un usage qui était autorisé dans la zone AC-115 et il l'est dans la nouvelle zone SC-115.

7. CONCLUSIONS

Pour les motifs exposés ci-haut, nous répondons de la façon suivante aux questions qui nous ont été adressées :

1. Est-ce que l'attestation de conformité d'usage émise par la Ville de Mascouche le 17 mars 2005 que vous lui aviez demandée respectait la réglementation d'urbanisme de cette Ville, soit le Règlement 711-88 pour la zone AC-115 ?


OUI

2. Est-ce que votre projet, soumis actuellement aux audiences du BAPE, d'enfouir des sols de type C+ dans les cellules déjà existantes respecte la réglementation d'urbanisme de la Ville de Mascouche, soit le Règlement 1103 pour la zone SC-115 ?

OUI

Espérant le tout à votre entière satisfaction, nous vous prions d'agréer, Monsieur Trudel, l'expression de nos sentiments les plus distingués.

/SG



LOUIS DEMERS