

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE BEAUHARNOIS

No : 760-17-006085-214

DATE : 10 mai 2023

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE SILVANA CONTE, J.C.S.

**GROUPE CHENAIL INC.
LES CARRIÈRES DUCHARME INC.**

Demandereses

c.

**MUNICIPALITÉ DE HAVELOCK
SYLVIE TRAN, en sa qualité de fonctionnaire Municipal**

Défenderesses

JUGEMENT

[1] Le présent pourvoi en contrôle judiciaire des demandereses est fondé sur l'article 529 (4) C.p.c., et vise à ordonner aux défenderesses de transmettre à la Commission de protection du territoire agricole (« CPTAQ ») un avis de la défenderesse fonctionnaire autorisée Sylvie Tran¹, attestant que la demande d'autorisation des demandereses pour implantation d'une usine mobile de béton bitumineux est conforme au règlement de zonage de la défenderesse Municipalité de Havelock (« Havelock »), ainsi que la recommandation du Conseil de Havelock, tel que requis par l'article 58.1 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles².

JC 0BR4

¹ Pièce P-7.

² RLRQ, c. P-41.1.

Les Faits

[2] La demanderesse Groupe Chenail inc. (« Groupe Chenail ») est une société par actions œuvrant principalement dans le domaine du camionnage et du pavage résidentiel et commercial.

[3] La demanderesse Les Carrières Ducharme inc. (« Carrières Ducharme ») est, depuis 1993, propriétaire des lots 5 620 259 et 5 620 265 du cadastre du Québec (« Lots »), circonscription foncière de Huntingdon, dans la municipalité du Canton de Havelock (« Havelock »)³, sur lesquels elle opère une carrière.

[4] En 2019-2020, les demanderesse concluent une entente verbale par laquelle Carrières Ducharme loue à Groupe Chenail une partie des Lots afin que celle-ci opère une usine de béton bitumineux en s'approvisionnent exclusivement de la matière première auprès de Carrières Ducharme.

[5] L'entente prévoit que l'usine opérera selon le même horaire que Carrières Ducharme, et permettra à Group Chenail de minimiser les coûts de transports de la matière première.

[6] Selon monsieur Chenail, l'usine mobile est conforme aux règlements environnementaux. Une déclaration de conformité du ministre de l'Environnement étant produit comme pièce P-20.

[7] L'usine de béton bitumineux utilise 95 % d'agrégats et 5 % de bitumineux pour transformer les agrégats en asphalte.

[8] Le 14 septembre 2020, Groupe Chenail et Carrières Ducharme présente au conseil de Havelock leur demande d'implanter un projet de construction d'une usine de production d'enrobés bitumineux sur les Lots⁴.

[9] Cette demande s'inscrit dans les démarches entreprises par les demanderesse afin d'obtenir l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (« CPTAQ ») pour l'implantation d'une usine de production d'enrobés bitumineux sur les Lots, ceux-ci étant situés dans la zone I-105 sur le territoire de Havelock.

[10] Le 23 novembre 2020, le consultant des demanderesse, Gervais Simard, transmet à Havelock une analyse de la réglementation de zonage voulant que l'usine mobile de béton bitumineux soit conforme à la réglementation de zonage et peut être considéré comme un usage accessoire aux activités de la carrière dans la zone I-105.

[11] Le 1er mars 2021, madame Montpetit, l'inspectrice en urbanisme et en environnement de Havelock, confirme par écrit (daté le 28 février 2021) que le projet d'implantation d'une usine de béton bitumineux est conforme à la réglementation et sujet

³ Pièce P-1.

⁴ Pièce P-7.

à l'obtention des autorisations nécessaires en vertu de la loi sur la qualité de l'environnement (« LQE ») et la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (« LPTAA »)⁵.

[12] Le 12 mai 2021, les demanderesse adressent une demande d'autorisation à la CPTAQ⁶.

[13] Le 14 juin 2021, la fonctionnaire autorisée, Madame Trans, visite le site de la carrière et après sa propre analyse, conclut que la demande est conforme au règlement de zonage. Elle indique que Havelock est favorable et qu'il ne manquait que la résolution du conseil municipal de Havelock pour acheminer la demande à la CPTAQ.

[14] Le 5 juillet 2021, lors de la séance ordinaire du conseil municipal, un groupe d'opposants au projet se manifeste devant l'Hôtel de Ville.

[15] Le 17 juillet 2021, les demanderesse sont avisées que Havelock tiendra une séance extraordinaire le 20 juillet à huis clos avec 4 personnes du comité pour la protection de Covey Hill qui s'opposait au projet⁷.

[16] Le 26 juillet 2021, madame Trans transmet un courriel joignant la résolution du conseil de la séance du 20 juillet 2021, déclarant que le projet n'est pas conforme au règlement de zonage puisque le projet d'une usine de béton bitumineux « représente l'ajout d'un second usage principal sur le terrain et ne peut être considéré comme un usage accessoire »⁸.

[17] Le 28 juillet 2021, la CPTAQ transmet une lettre aux demanderesse pour l'informer qu'elle procède à la fermeture du dossier compte tenu de l'avis de non-conformité de Havelock daté du 28 juillet 2021⁹.

[18] Dans son interrogatoire au préalable, Madame Trans admet qu'elle a changé son avis après la séance extraordinaire ayant coché oui initialement quant à la conformité de la demande avec le règlement de zonage¹⁰.

[19] Le 24 aout 2021, Groupe Chenail découvre un courriel daté le 26 juillet 2021 dans la boîte courriel indésirable joignant le dossier de la CPTAQ¹¹.

[20] Le 24 aout 2021, les demanderesse signifient la présente demande.

⁵ Pièce P-6.

⁶ Pièce P-7.

⁷ Pièce P-8.

⁸ Pièces P-14 et P-13.

⁹ Pièce P-10.

¹⁰ Pièces P-7 et P-15.

¹¹ Pièce P-14.

[21] Le 1er décembre 2021, dans le cadre de la vente des actions de Carrières Ducharme, les demanderesse concluent un bail écrit pour l'opération sur les Lots d'une usine de béton conditionnel sur l'obtention des autorisations requises¹².

Règlement de zonage numéro 251

[22] Il est admis par les parties que les Lots se situent dans la zone I-105, la seule zone industrielle sur le territoire. Cependant, les défenderesses soutiennent que l'usine de béton bitumineux n'est pas un usage permis dans la zone I-105.

[23] Le Règlement de zonage ne prévoit aucune autre classe d'usage que la classe « Extraction » dans le groupe Industrie « I ». Les usages permis incluent les activités de concassage, de tamisage, d'ensachage et d'entreposage ainsi que taille et coupe des matériaux consolidés.

[24] Le chapitre 4.3 du règlement de zonage se lit ainsi :

4.3 GROUPE INDUSTRIE « I »

Le groupe « INDUSTRIE » comprend la classe d'usages suivante :

a) Extraction (I1)

4.3.1 EXTRACTION (I1)

4.3.1.1 PARTICULARITÉS

Cette classe d'usages comprend les établissements industriels générant des contraintes majeures qui justifient des mesures de protection pour l'environnement.

4.3.1.2 USAGES

Sont de cette classe d'usages, les usages suivants :

a) carrières;

b) sablières et gravières;

c) toutes les constructions nécessaires au maintien de l'activité;

d) extraction de matériaux consolidés ou non;

e) activités de concassage, de tamisage, d'ensachage et d'entreposage;

f) taille et coupe de matériaux consolidés;

¹² Pièce D-6.

- g) montage et assemblage de pièces architecturales, sculpture et finition;
- h) activités de pesée;
- i) entretien des véhicules et équipements mécaniques reliés à l'exploitation;
- j) salles de montre et vente;
- k) bureaux administratifs.

[25] Selon les défenderesses, ces usages sont exhaustifs. De plus, pour être conforme au Schéma d'aménagement du Haut-St-Laurent (« Schéma »)¹³, le règlement de zonage de Havelock, ou toute modification réglementaire à celui-ci, ne peut permettre dans la " zone rurale " du Schéma, soit la zone I-105, que les usages autres qu'agricoles qui sont protégés par droits acquis au moment de l'adoption de la LPTAA.

[26] Enfin, les défenderesses soutiennent que l'installation de l'usine de béton bitumineux est interdite par l'article 8 du Règlement sur les usines de béton bitumineux (« RUBB »)¹⁴ puisqu'elle est située à moins de 300 mètres d'un territoire zoné pour des fins résidentielles, commerciales ou mixtes.

[27] Le Tribunal ne partage pas cette interprétation.

[28] D'abord, bien qu'une usine de béton bitumineux ne soit pas spécifiquement prévue à la grille des usages et normes de la zone I-105, cette grille ne l'exclut pas spécifiquement. Au contraire, elle prévoit que « la zone étant en territoire agricole, tout usage autre qu'agricole requiert une autorisation de la CPTAQ »¹⁵.

[29] De plus, en vertu de l'article 1.2.5 du règlement, les dispositions générales du règlement doivent être interprétées comme excluant les cas couverts par des dispositions spécifiques. En l'espèce, les seuls usages spécifiquement exclus au règlement de zonage sont ceux à l'article 5.5 dont ne fait pas partie l'usine de béton bitumineux.

[30] De plus, comme une municipalité ne peut prohiber de manière générale un usage sur l'ensemble de son territoire¹⁶, il faut interpréter le Règlement de zonage comme autorisant l'implantation d'une usine de béton bitumineux dans la zone I-105.

¹³ Pièce P-16.

¹⁴ RLRQ, c.Q-2, r.48.

¹⁵ Pièce P-3.

¹⁶ *Saint-Michel Archange (Municipalité) c. 2419-6388 Québec inc.*, 1992 CanLII 2888 (QC CA).

[31] Dans un texte intitulé « Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme¹⁷, Lorne Giroux, écrit ce qui suit:

Par ailleurs, s'il est possible d'interpréter le règlement de façon à ce qu'il n'édicte pas une prohibition générale, une telle interprétation doit être préférée à celle qui aurait pour effet de le rendre nul. (..)

(..)Dans l'exercice légitime de son pouvoir de « spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés [...] » (art. 113, al.2 (3) L.a.u.), le législateur municipal n'est pas tenu d'énumérer, zone par zone, tous les usages défendus dans cette zone. (...). De plus, l'absence de prohibition claire d'une activité spécifique de nature commerciale ne peut empêcher l'application d'un règlement qui interdit toute activité commerciale à l'intérieur d'une zone déterminée.

[32] Le règlement de zonage ne définit pas le terme industrie. Le dictionnaire Larousse définit ainsi le terme :

Ensemble des activités économiques qui produisent des biens matériels par la transformation et la mise en œuvre de matières premières

[33] Une interprétation large et libérale de la zone industrielle permet au Tribunal de conclure que l'usage de l'usine de béton bitumineux, soit la transformation de la matière première, est une industrie dont l'usage doit être classé dans la zone I-105.

[34] De plus, contrairement à ce que soutiennent les défenderesses, la politique concernant les zones rurales à l'article 5.1.4 du Schéma reconnaît également l'importance de l'activité industrielle qu'il décrit comme « lieu d'extraction et de la transformation de la pierre » à Havelock. La transformation de la matière première est incluse dans la définition des classes d'usages industrielles à l'article 11.5.1 du Schéma.

[35] Quant à l'article 8 du RUBB, les défenderesses n'ont pas mis en preuve des faits ou documents qui appuient cet argument. Les plans au dossier ne permettent pas au Tribunal de conclure à une violation l'article 8¹⁸. De plus, la preuve illustre que le ministre de l'Environnement a déclaré le projet de l'implantation de l'usine est conforme à ses règlements¹⁹.

¹⁷ Lorne Giroux, Les usages accessoires ou complémentaires en droit de l'urbanisme dans Développements récents en droit municipal (1996), Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 74, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais., p. 281 à 399.

¹⁸ Pièces P-2 et P-7.

¹⁹ Pièce P-20.

Usage accessoire

[36] Le Règlement de zonage numéro 251²⁰ de Havelock définit au chapitre 21 l'usage accessoire comme étant un « Usage relié à l'usage principal, accessoire à ce dernier et contribuant à améliorer l'utilité, la commodité et l'agrément de l'usage principal ».

[37] La notion d'usage accessoire ou complémentaire s'est développée pour tempérer à la rigidité d'un régime d'usage des sols et permettre des usages accessoires ou complémentaires de l'usage autorisé:

La notion d'usage ou de bâtiment accessoire ou complémentaire s'est développée en droit de l'urbanisme pour atténuer la rigidité inhérente du système de contrôle réglementaire de l'usage du sol institué par la réglementation de zonage. La difficulté de concilier la prévisibilité requise d'un régime d'aménagement fondé sur le pouvoir réglementaire avec l'impossibilité de prévoir à l'avance toutes les situations a conduit à l'acceptation de l'idée que certains usages ou certaines catégories d'usages peuvent être autorisés même s'ils ne sont pas spécifiquement prévus au règlement de zonage. C'est le cas pour le concept de l'usage accessoire. Dans sa plus simple expression, ce concept consiste à considérer comme autorisés les usages qui sont l'accessoire ou le complément d'un usage autorisé.

[38] La Cour d'appel²¹ a déterminé six éléments susceptibles de permettre la qualification d'un usage à titre accessoire ainsi:

- 1) Il doit s'agir d'un usage autre que l'usage principal. Cet usage ou ce bâtiment ne doit donc pas être une partie intégrante de l'usage principal.
- 2) L'usage ou le bâtiment accessoire est dans une relation de dépendance à l'égard de l'usage ou du bâtiment principal : soit qu'il le complète ou le prolonge, qu'il en soit une conséquence ou un effet ou, dans le cas d'un bâtiment, qu'il se rapporte à un bâtiment principal existant.
- 3) Le rapport de l'usage accessoire à l'usage principal doit être au bénéfice de ce dernier, car autrement, même si l'ajout de l'autre usage peut s'avérer profitable, il s'agit alors de deux usages autonomes dont chacun s'exerce à titre principal.
- 4) L'existence et la nature du lien de complémentarité entre l'accessoire et le principal doivent être évaluées dans le contexte. Ce contexte est établi à partir de la réglementation d'urbanisme, mais aussi de critères factuels, notamment, l'identification des caractéristiques dominantes du secteur et des attentes normales et légitimes de ceux qui y habitent.
- 5) L'usage ou le bâtiment doivent rester subsidiaires par rapport à l'usage ou au bâtiment principal. Son intensité, dans le cas d'un usage, et ses caractéristiques

²⁰ Pièce P-4.

²¹ *Matapédia (Municipalité régionale de comté) c. Cavanagh*, 2001 CanLII 39764 (QC CA).

physiques, dans le cas d'un bâtiment, doivent respecter cette hiérarchie entre les deux.

6) L'usage principal doit s'exercer légalement et l'usage ou le bâtiment accessoire doivent respecter les exigences réglementaires qui leur sont spécifiquement applicables.

[39] Qu'en est-il en l'instance?

[40] L'opération de l'usine de béton bitumineux est un usage accessoire et complémentaire à celui de la carrière.

[41] La carrière produit 55 000 tonnes de la pierre concassée laquelle sera transformée par l'usine pour faire l'asphalte servant la construction, réfection ou l'entretien de routes le but ultime de l'exploitation d'une carrière²².

[42] L'usine de béton bitumineux est mobile et opérera sur une superficie minime des Lots, selon les mêmes heures de travail que Carrière Ducharme et utilisera les mêmes chemins d'accès. L'usine utilise un mélange de 95 % des agrégats et 5 % de bitumineux pour la transformation des agrégats en asphalte. Groupe Chenail s'engage d'acheter les agrégats exclusivement chez Carrières Ducharme ce qui permettrait à Carrière Ducharme de valoriser la pierre concassée extraite de la carrière en s'assurant de la vente d'un minimum de 25 000 tonnes au Groupe Chenail.

[43] L'usage est subsidiaire par rapport à l'usage principal de la carrière et puisque Groupe Chenail s'approvisionne des agrégats exclusivement chez Carrière Ducharme, il y a un lien de dépendance.

[44] Le Tribunal a reconnu la nature accessoire d'une usine mobile de béton bitumineux sur le terrain d'une carrière dans les affaires *Dominion Lime Ltd. c. St-Bruno de Montarville (Ville de)*²³ et *Ste-Angèle-de-Prémont (Municipalité de) c. Construction et pavage Portneuf*²⁴. Dans l'affaire *Dominion Lime Ltd.*, le tribunal s'exprime ainsi²⁵:

Par rapport à l'exploitation d'une usine de béton bitumineux sur le terrain de la carrière, il ne fait pas de doute d'après la preuve que l'exploitation de la carrière doit être considérée comme usage principal. En érigeant sur le terrain de la carrière une usine de béton bitumineux, Dominion Lime ne commençait pas sur ce terrain un deuxième usage principal. Elle ne faisait que poursuivre, comme auparavant, l'exploitation d'une entreprise accessoire. Le témoin Hutson, à la page 75 de la transcription, n'a pas été contredit lorsqu'il qualifie le genre d'opération que constituent sur le site d'une carrière d'une usine de béton bitumineux. Il dit :

²² Voir article 1 du Règlement sur les carrières et sablières.

²³ *Dominion Lime Ltd. c. St-Bruno de Montarville (Ville de)*, AZ-78022470.

²⁴ *Ste-Angèle-de-Prémont (Municipalité de) c. Construction et pavage Portneuf*, 2008 QCCS 2399.

²⁵ Préc., note 23.

“The only thing I could say is that it is customary to locate this type of operation at quarry site, as a satellite type of operation”.

Une « opération satellite » ne peut pas être interprétée autrement qu’une opération accessoire.

[45] Enfin, l’emplacement d’une usine de béton bitumineux sur le site d’une carrière est commun et prévu à l’article 13 de RUBB.

[46] Le Tribunal conclut, tout comme les interprétations initiales des deux fonctionnaires autorisées de Havelock, que l’usage de l’usine de béton bitumineux sur les Lots est accessoire et complémentaire à celui de la carrière et autorisé dans la zone I-105.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[47] **ACCUEILLE** le pourvoi en contrôle judiciaire;

[48] **DÉCLARE** que l’usage de l’usine de béton bitumineux sur les lots 5 620 259 et 5 620 265 du cadastre du Québec est accessoire et complémentaire à celui de la carrière et autorisé dans la zone I-105;

[49] **ORDONNE** à la fonctionnaire autorisée de la Municipalité de Havelock de transmettre à la Commission de protection du territoire agricole l’avis que la demande d’autorisation des demanderesse pour l’implantation d’une usine mobile de béton bitumineux sur les lots 5 620 259 et 5 620 265 du cadastre du Québec est conforme au règlement de zonage de la défenderesse Municipalité de Havelock et **ORDONNE** à la Municipalité de Havelock de transmettre à la Commission de protection du territoire agricole sa recommandation;

[50] **ORDONNE** l’exécution provisoire du présent jugement nonobstant appel et sans caution;

[51] **LE TOUT** avec frais de justice.

SILVANA CONTE, J.C.S.

Me Antoine La Rue
THERRIEN COUTURE JOLI-COEUR S.E.N.C.R.L.
Avocat des demanderesse

760-17-006085-214

PAGE : 10

Me Sébastien Dorion
DUNTON, RAINVILLE
Avocat des défenderesses

Date d'audience : 1 et 2 mai 2023