

COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

No: **500-09-001673-938**
(760-05-000216-935)

Le 24 août 1998

**CORAM: LES HONORABLES DELISLE
OTIS
CHAMBERLAND, J.J.C.A.**

114957 CANADA LTÉE (SPRAYTECH, SOCIÉTÉ D'ARROSAGE),

et

SERVICES DES ESPACES VERTS LTÉE/CHEMLAWN,

APPELANTES - requérantes,

c.

VILLE DE HUDSON,

INTIMÉE - intimée,

et

**LA FÉDÉRATION INTERDISCIPLINAIRE DE L'HORTICULTURE
ORNEMENTALE DU QUÉBEC, L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES DU
QUÉBEC,**

e

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,

MIS EN CAUSE.

_____ **LA COUR** , statuant sur l'appel d'un jugement rendu le 19 août 1993 par la Cour supérieure, district de Beauharnois (l'honorable James T. Kennedy), qui a rejeté avec dépens la requête des appelantes, basée sur l'article 453 C.p.c., pour faire déclarer que les Règlements 248 et 270 de l'intimée leur étaient inopposables, parce que non en vigueur, et subsidiairement

pour faire déclarer ces règlements nuls, parce que ultra vires;

Après étude du dossier, audition et délibéré;

Pour les motifs exposés dans l'opinion ci-annexée du juge Jacques Delisle, à laquelle souscrivent les juges Louise Otis et Jacques Chamberland:

REJETTE l'appel, avec dépens.

JACQUES DELISLE, J.C.A.

LOUISE OTIS, J.C.A.

JACQUES CHAMBERLAND, J.C.A.

Me Armand Poupart jr. et
Me Gérard Dugré
Pour les appelantes

Me Stéphane Brière et
Me Arianne Charbonneau
Pour l'intimée

Date de l'audition: le 13 mai 1998

COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

No: **500-09-001673-938**
(760-05-000216-935)

**CORAM: LES HONORABLES DELISLE
OTIS
CHAMBERLAND, JJ.C.A.**

114957 CANADA LTÉE (SPRAYTECH, SOCIÉTÉ D'ARROSAGE),

ET

SERVICES DES ESPACES VERTS LTÉE/CHEMLAWN,

APPELANTES - requérantes,

c.

VILLE DE HUDSON,

INTIMÉE - intimée,

ET

**LA FÉDÉRATION INTERDISCIPLINAIRE DE L'HORTICULTURE
ORNEMENTALE DU QUÉBEC, L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES DU
QUÉBEC,**

ET

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,

MIS EN CAUSE.

OPINION DU JUGE DELISLE

LES FAITS

Les appelantes sont des compagnies spécialisées dans l'entretien paysager et dans le traitement de pelouses. Elles utilisent des pesticides, des engrais et des produits antiparasitaires pour les fins de leur commerce. Elles détiennent les permis et certificats C.4 et C.5 émis par le ministre de l'Environnement et requis par la Loi sur les pesticides⁽¹⁾ et par le Règlement sur les pesticides⁽²⁾. Les produits fabriqués et utilisés le sont conformément à la Loi sur les produits antiparasitaires⁽³⁾.

Les appelantes opèrent dans ce domaine depuis de nombreuses années dans la province de Québec, particulièrement dans la région du grand Montréal. Elles possèdent de nombreux clients sur le territoire de l'intimée, qui renouvellent d'année en année leurs contrats individuels de traitement et d'entretien de pelouses.

En novembre 1992, les appelantes se sont vu délivrer par l'intimée des sommations à comparaître devant sa Cour municipale pour répondre à l'accusation d'avoir épandu des pesticides à l'encontre de son Règlement 270.

Les appelantes ont enregistré un plaidoyer de non- culpabilité et demandé et obtenu la suspension des procédures afin d'introduire en Cour supérieure une requête pour faire déclarer (art. 453 C.p.c.) que les Règlements 248 et 270⁽⁴⁾ de l'intimée leur étaient

inopposables, parce que non en vigueur, et subsidiairement pour faire déclarer ces règlements nuls, parce que ultra vires.

LE RÈGLEMENT 270

Voici les articles pertinents du Règlement 270 de l'intimée:

1. Dans ce règlement, les mots et expressions suivants ont le sens et l'application que leur attribue le présent article:

a) "PESTICIDE": toute substance, matière ou micro-organisme destiné à contrôler, détruire, amoindrir, attirer ou repousser, directement ou indirectement, un organisme nuisible, nocif ou gênant pour l'être humain, la faune, la végétation, les récoltes ou les autres biens, ou destiné à servir de régulateur de croissance de la végétation, à l'exclusion d'un médicament ou d'un vaccin.

b) "FERMIER": un producteur agricole au sens de la Loi sur les producteurs agricoles (L.R.Q., chap. P-28);

c) [...]

2. L'épandage et l'utilisation de tout pesticide est (sic) interdit partout sur le territoire de la Ville.

3. Nonobstant l'article 2, l'utilisation d'un pesticide est permis dans les cas suivants:

a) dans une piscine publique ou privée;

b) pour purifier l'eau destinée à la consommation des humains ou des animaux;

c) à l'intérieur d'un bâtiment;

d) pour contrôler ou enrayer la présence d'animaux qui constituent un danger pour les humains;

e) pour contrôler ou enrayer les plantes qui constituent un danger pour les humains qui y sont allergiques.

4. FERMIERS:

Nonobstant l'article 2, un fermier utilisant un pesticide sur une propriété qui est exploitée à des fins agricoles ou horticoles, dans une serre ou à l'extérieur, doit:

a) enregistrer, par déclaration écrite à la Ville, au cours du mois de mars de chaque année, les produits qu'il entrepose et dont il entrevoit faire usage durant l'année;

b) de plus fournir, dans la déclaration écrite à l'article 4a), la cédule d'épandage desdits produits et les secteurs de sa propriété où les produits seront appliqués.

5. TERRAINS DE GOLF:

Nonobstant l'article 2, il est permis d'utiliser un pesticide sur un terrain de golf, pour une période n'excédant pas cinq (5) ans, à partir de la date d'entrée en vigueur de ce règlement:

a) l'utilisation du pesticide est effectué (sic) par une personne licenciée seulement;

b) en novembre de chaque année, le club de golf soumet à la Ville un compte-rendu écrit de toutes les mesures qui furent prises pour réduire l'application de pesticides;

c) le pesticide est entreposé dans un lieu d'entreposage à l'épreuve du feu avec endiguement, ventilation, étagères en acier et une enseigne ignifugée;

d) les responsable de l'application doit pouvoir fournir les feuilles de données sur la sécurité de chacun des produits qu'il pourrait appliquer et doit fournir la feuille à tout propriétaire adjacent au club de golf.

6. Nonobstant l'article 2, il est permis d'utiliser un pesticide biologique pour contrôler ou enrayer les insectes qui constituent un danger ou qui incommode les humains;

7. [...]
8. [...]
9. [...]
10. [...]

11. Quiconque contrevient à une disposition de ce règlement commet une infraction et est passible d'une amende n'excédant pas TROIS CENTS DOLLARS (300,00\$).

LE JUGEMENT DE PREMIÈRE INSTANCE

Le juge de première instance a d'abord cité les articles pertinents de la Loi sur les cités et villes⁽⁵⁾:

410:

Le conseil peut faire des règlements:

1^o Pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas contraires aux lois du Canada ou du Québec, ni incompatibles avec quelque disposition spéciale de la présente loi ou de la charte;

412:

Le conseil peut faire des règlements:

32^o Pour réglementer ou défendre l'emmagasiner et l'usage de poudre, poix sèche, résine, pétrole, benzine, naphte, gazoline, térébenthine, fulmicoton, nitroglycérine, ainsi que d'autres matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publique, sur le territoire de la municipalité ou dans un rayon de 1 km à l'extérieur de ce territoire.

Un règlement adopté en vertu du premier alinéa à l'égard de matières corrosives, toxiques ou radioactives requiert l'approbation du ministre de l'Environnement et de la Faune;

Dans un premier temps, le juge est venu à la conclusion que les Règlements 248 et

270 ont été adoptés en vertu de l'article 410 de la Loi sur les cités et villes et, qu'en conséquence, ils n'avaient pas, pour être en vigueur, besoin de l'approbation du ministre. Selon lui, les pesticides ne sont pas des produits toxiques puisque l'article 412.32⁰ L.C.V., qui traite spécifiquement de ce genre de produit, ne les mentionne pas.

Pour le juge, l'intimée a agi dans l'intérêt public en vertu des pouvoirs que lui donne l'article 410.1⁰ L.C.V.:

The Town Council was faced with a situation involving health and the environment. They chose to deal with this by enacting by-laws 248 and 270. The Council acted in the public interest in virtue of inherent powers given them by the Cities and Towns Act, primarily in the provision of s. 410 cited above.

Dans un second temps, le juge a examiné les dispositions de la Loi sur les pesticides afin de déterminer s'il y avait ou non conflit avec les règlements attaqués. Selon lui, la Loi sur les pesticides permet aux municipalités de légiférer dans les domaine des pesticides:

It is clear that the Pesticides Act was enacted with the intention to allow a municipality to enact by-laws of this nature.

Pour arriver à cette conclusion, le juge a cité les articles 105, 106 et 107 de la Loi sur les pesticides, qui traitent d'un **Code de gestion des pesticides**, tout en soulignant que ces articles n'étaient pas encore en vigueur:

105:

Le gouvernement édicte, par règlement, un Code de gestion des pesticides. Ce Code peut édicter des restrictions ou prohibitions portant sur les activités relatives à la distribution, à la vente, à l'entreposage, au transport ou à l'utilisation de tout pesticide ou de tout équipement servant à l'une de ces activités.

106:

Le Code de gestion des pesticides peut rendre obligatoire une règle élaborée par un autre gouvernement ou par un organisme.

Il peut, en outre, rendre obligatoires les instructions du fabricant d'un pesticide ou d'un équipement servant à l'une des activités visées par le Code.

107:

Le gouvernement peut, dans ce Code, déterminer les dispositions dont la contravention constitue une infraction.

Le juge a également invoqué l'article 102, de la même loi, qui prévoyait, avant le 17 décembre 1993⁽⁶⁾, que:

102:

Toute disposition du Code de gestion des pesticides et autres règlements édictés en vertu de la présente loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'un règlement édicté par une municipalité ou une communauté urbaine.

Le juge de première instance a conclu que comme le **Code de gestion des pesticides** n'était pas encore en vigueur, rien n'empêchait entre-temps les municipalités de légiférer dans ce domaine. Il n'y a donc, selon lui, aucun conflit entre les Règlements 248 et 270 et une loi fédérale ou provinciale. Ces deux règlements peuvent s'appliquer tant que le **Code de gestion des pesticides** n'aura pas été adopté.

Le juge a conclu que les Règlements 248 et 270 étaient légaux et dans les limites des pouvoirs de l'intimée. Il a rejeté avec dépens la requête en jugement déclaratoire des appelantes.

LES MOYENS D'APPEL

Les appelantes plaident:

1.- que la Loi sur les pesticides étant une législation particulière, les règlements municipaux attaqués doivent être déclarés nuls et inopérants parce qu'incompatibles avec cette loi; ils sont source d'un conflit juridictionnel et opérationnel qui doit amener la Cour à les annuler. De plus, ces règlements leur sont inopposables, car ils visent à leur nier un droit conféré par la Loi sur les pesticides et ses règlements; et

2.- que l'objet de ces règlements étant de réglementer des matières toxiques, ils ne peuvent qu'avoir été adoptés en vertu de l'article 412.32⁰ L.C.V. qui soumet leur entrée en vigueur à l'approbation du ministre de l'Environnement. Or, bien que demandé par l'intimée, cette approbation n'a jamais été reçue.

Les appelantes formulent ainsi les questions en litige:

1.- Les Règlements 248 et 270 de l'intimée sont-ils nuls ou inopposables aux appelantes parce qu'incompatibles avec la Loi sur les pesticides et ses règlements?

2.- Subsidiairement, les Règlements 248 et 270 sont- ils inopérants parce qu'ils n'ont pas reçu l'approbation du ministre de l'Environnement requise en vertu de l'article 412.32⁰ de la Loi sur les cités et villes?

Tel que déjà souligné, l'intimée a reconnu, en appel, que son Règlement 248 était inopérant. La discussion ne portera donc que sur le Règlement 270.

ANALYSE

Il y a d'abord lieu de déterminer en vertu de quel article de la Loi sur les cités et villes le Règlement 270 de l'intimée a été adopté.

Celle-ci invoque l'article 410.1⁰ L.C.V. alors que les appelantes plaident que le règlement ne pouvait reposer que sur l'article 412.32⁰ L.C.V.

Si l'intimée a raison, l'entrée en vigueur de son Règlement 270 n'était pas soumise à la formalité d'approbation du ministre de l'Environnement.

La Loi sur les pesticides définit ce dernier mot à son article premier:

Dans la présente loi, on entend par «pesticide» toute substance, matière ou micro-organisme destiné à contrôler, détruire, amoindrir, attirer ou repousser, directement ou indirectement, un organisme nuisible, nocif ou gênant pour l'être humain, la faune, la végétation, les récoltes ou les autres biens, ou destiné à servir de régulateur de croissance de la végétation, à l'exclusion d'un médicament ou d'un vaccin.

Nulle part dans cette définition est-il fait mention des termes utilisés à l'article 412.32⁰ L.C.V.:

[...] poudre, poix sèche, résine, pétrole, benzine, naphte, gazoline, térébenthine, fulmicoton, nitroglycérine, ainsi que d'autres matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publiques, [...]

Le Règlement 270 de l'intimée reprend textuellement comme définition de **pesticide** celle que donne la Loi sur les pesticides. Cette définition ne contient aucune référence au caractère **toxique** du produit. La Loi sur les cités et villes est, elle aussi, muette sur le caractère toxique ou non des pesticides. On n'y retrouve aucune définition de ce genre. Cette loi énumère des cas où l'approbation du ministre est requise mais elle ne nomme pas les pesticides comme nécessitant cette approbation.

En l'espèce, aucune preuve n'a été soumise sur le caractère toxique des pesticides.

En conséquence, rien ne s'opposait à ce que l'intimée utilise, comme disposition habilitante pour édicter son Règlement 270, l'article 410.1⁰ L.C.V.

Aucune approbation du ministre n'étant alors nécessaire, le juge de première instance a eu raison de déclarer ce règlement en vigueur.

Il s'agit maintenant d'examiner s'il y a incompatibilité non seulement, comme le plaident les appelantes, entre la Loi sur les pesticides et le Règlement 270, mais également entre celui-ci et sa loi habilitante. Un règlement doit, à la fois, être conforme à sa clause habilitante⁽⁷⁾ et ne pas être en contrariété avec les autres dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi fédérale ou provinciale⁽⁸⁾.

Comme l'a mentionné le juge de première instance, **by-laws are presumed valid and legal**. C'est à la partie qui attaque la validité d'un règlement qu'incombe le fardeau de preuve⁽⁹⁾. De plus, dans Ville de Montréal c. Arcade Amusements inc.⁽¹⁰⁾, le juge Beetz a écrit qu'il faut présumer⁽¹¹⁾:

[...] la bonne foi du législateur [...] de même que son intention d'agir dans l'intérêt public, sans détour et avec les moyens qui relèvent de sa compétence.

Le juge de première instance a exposé le choix politique de l'intimée d'édicter son Règlement 270 pour assurer la salubrité, le bien-être général et l'amélioration de la municipalité, conformément à l'article 410.1⁰ L.C.V.:

Le conseil peut faire des règlements:

1⁰ Pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas contraires aux lois du Canada ou du Québec, ni incompatibles avec quelque disposition spéciale de la présente loi ou de la charte;

(Soulignage ajouté)

Il s'agit d'une clause habilitante très générale, qui doit recevoir une interprétation libérale. C'est à bon droit que le juge de première instance a écrit:

The Town Council was faced with a situation involving health and the environment. They chose to deal with this by enacting by-laws 248 and 270. The Council acted in the public interest in virtue of inherent powers given them by the Cities and Towns Act, primarily in the provision of s. 410 cited above.

[...]

The Town Council is recognizing a current apprehension in the citizens in respect of health and environment. Twenty years ago there was little concern over the effect of chemicals such as pesticides on the population. Today, we are more conscious of what type of environment we wish to live in and what quality of life we wish to expose our children.

Les procès-verbaux des assemblées du Conseil municipal de l'intimée révèlent que la population de celle-ci s'inquiétait des conséquences sur la santé de l'épandage de pesticides. Plusieurs lettres à cet effet et une pétition de plus de 300 noms ont été transmises au Conseil.

L'article 410.1⁰ L.C.V. permettait à l'intimée d'agir. L'esprit et les termes de son Règlement 270 sont conformes à cette clause habilitante et non contraires aux autres dispositions de la Loi sur les cités et villes qui contient, justement à son article 410, des cas précis où une municipalité ne peut agir en vertu de l'alinéa 1⁰ de cet article. La Loi sur les pesticides ne fait pas partie des interdictions:

Le conseil ne peut faire des règlements sur des matières visées par la Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments (L.R.Q., chapitre P-29) et par la Loi sur les produits laitiers et leurs succédanés (L.R.Q., chapitre P-30).[...]

Les appelantes plaident que l'article 410.1⁰ L.C.V. ne permet pas à l'intimée de prohiber. Ce qui n'est pas permis, c'est l'interdiction totale ou absolue. Ce n'est pas ici le cas. L'épandage de pesticides est permis dans les cas énumérés aux articles 3, 4 et 5 du Règlement 270.

Qu'en est-il maintenant de ce règlement eu égard à la Loi sur les pesticides?

Pour les appelantes, l'objet premier de la Loi sur les pesticides est de confier au ministre de l'Environnement l'entière compétence sur les pesticides, sans prévoir de délégation aux autorités municipales.

Les appelantes soutiennent qu'à partir du moment où elles détiennent les autorisations requises par la Loi sur les pesticides elles peuvent épandre ces produits, sans qu'une municipalité puisse leur imposer des limitations. À l'appui de leur prétention, les appelantes invoquent les articles 36 et 52 de la Loi sur les pesticides:

36. Le permis autorise son titulaire à exercer les activités visées pas la catégorie ou sous-catégorie de permis qui y est mentionnée, eu égard à la classe de pesticides qui y est indiquée.

52. Le certificat atteste les connaissances acquises par le titulaire en matière de pesticides et l'autorise à effectuer les activités visées par la catégorie ou sous-catégorie de certificat qui y est mentionnée, eu égard à la classe de pesticides qui y est indiquée.

Ces deux articles ne peuvent être isolés de la lecture de l'ensemble de la Loi sur les pesticides, entre autres de son article 102 qui, jusqu'au 17 décembre 1993, se lisait:

Toute disposition du Code de gestion des pesticides et autres règlements édictés en vertu de la présente loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'un règlement édicté par une municipalité ou une communauté urbaine.

La Loi sur les pesticides envisageait donc elle-même l'existence d'une réglementation municipale sur les pesticides, puisqu'elle prenait la peine d'imposer des contraintes.

Il y a plus!

Tel que déjà souligné, les articles 105, 106 et 107 de la Loi sur les pesticides, qui traitent de la promulgation d'un **Code de gestion des pesticides**, ne sont pas encore en vigueur. La clause de primauté de l'article 102 ne saurait tout de même pas s'appliquer avant que ce **Code** soit en vigueur. Le juge de première instance a eu raison d'écrire:

This provision will have precedence over any by-law such as [...] 270. However, the Code has not been enacted. This does not mean that a by-law can't be passed in the meantime, nor that the by-law is in conflict with the provision of a Code the contents of which are to be determined.

Une éventuelle incompatibilité ne suffit pas pour invalider un règlement; il faut une réelle opposition.

Dans St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419- 6388 Québec inc.⁽¹²⁾, notre Cour s'est, entre autres, exprimée comme suit⁽¹³⁾:

[...] Tant et aussi longtemps toutefois que le règlement provincial n'est pas en vigueur, le règlement municipal continue à régir l'activité à condition, naturellement, qu'il respecte toutes les normes fixées par la loi et par la jurisprudence relativement à sa validité. [...]

Le 13 décembre 1993, l'article 102 de la Loi sur les pesticides a été abrogé et remplacé. Sa nouvelle version n'est toutefois pas encore en vigueur. Elle se lit:

Le Code de gestion des pesticides et tout autre règlement édicté en application de la présente loi rendent inopérante toute disposition réglementaire portant sur une même matière qui est édictée par une municipalité ou une communauté urbaine, sauf dans le cas où cette disposition réglementaire satisfait aux conditions suivantes:

- elle porte sur les activités d'entretien paysager ou d'extermination, notamment la fumigations, déterminés par règlement du Parlement;

- elle prévient ou atténue davantage les atteintes à la santé des êtres humains ou [...] d'autres espèces vivantes, ainsi que les dommages à l'environnement ou aux biens.

(Soulignage ajouté)

Si l'ancienne version de cet article reconnaissait aux municipalités le pouvoir de réglementer en autant qu'il n'y avait pas incompatibilité avec les dispositions du **Code de gestion des pesticides**, le nouvel article sera plus large: il permettra aux municipalités de prévoir une réglementation plus sévère que celle contenue dans le **Code de gestion des pesticides** ou dans l'un des règlements adoptés sous son empire.

Pour ces motifs, l'appel doit être rejeté, avec dépens.

JACQUES DELISLE, J.C.A.

1. . L.R.Q., c. P-9.3.
2. . D. 874-88, (1988) 120 G.O. II, 3285.
3. . L.R.C. (1985), c. P-10.
4. . Bien que les plaintes de l'intimée contre les appelantes n'aient été fondées que sur le Règlement 270, celles-ci ont demandé, dans leur requête pour jugement déclaratoire, qu'il soit également statué sur l'inopposabilité ou, subsidiairement, la nullité du Règlement 248 de l'intimée, qui prohibait, sauf exceptions y mentionnées, l'application dans le territoire de l'intimée de **substances toxiques**, la définition de ces mots incluant les pesticides.

En appel, l'intimée a reconnu que son Règlement 248 était inopérant.

Ne jouissant pas de cette admission, le juge de première instance a traité des deux règlements. Pour les fins de l'appel, il ne sera question que du Règlement 270.

5. . L.R.Q., c. C-19.
6. . Cet article a alors été abrogé et remplacé par une nouvelle version qui, elle, n'est toujours pas en vigueur. Il en sera question plus loin dans cette opinion.
7. . GARANT, Patrice, Droit administratif, 3^{ème} édition, Yvon Blais, vol. 1, p. 370.
8. . Supra note 7, à la p. 379.
9. . **Kuchma v. Rural Municipality of Tache**, [1945] R.C.S. 234, à la p. 239.

10. . [1985] 1 R.C.S. 368 .
11. . Supra note 10, à la p. 383.
12. . [1992] R.J.Q.875.
13. . Supra note 12, à la p. 891.