

Commission municipale du Québec

Date : 18 février 2015

Dossier : CMQ-65170 (28736-15)

Juge administratif : Denis Michaud, vice-président

VILLE DE CARIGNAN

c.

**VILLE DE
SAINT-BRUNO-DE-MONTARVILLE**

et

**VILLE DE LONGUEUIL
(intervenante)**

DÉCISION SUR DEMANDE D'INTERVENTION

**RELATIVE À UN DIFFÉREND PORTANT
SUR UNE ENTENTE INTERMUNICIPALE**

LA DEMANDE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande en intervention de la Ville de Longueuil dans une instance en arbitrage entre la Ville de Carignan et la Ville de Saint-Bruno-de-Montarville (Saint-Bruno) portant sur l'interprétation d'une entente intermunicipale.

[2] À la fin des années 1990, des discussions ont cours avec Saint-Bruno afin de conclure une entente intermunicipale permettant le développement résidentiel d'une partie du territoire de Carignan, contiguë à Saint-Bruno.

[3] Les discussions sont en cours lorsque survient la fusion de plusieurs villes pour constituer la nouvelle Ville de Longueuil le 1^{er} janvier 2002. Saint-Bruno devient alors un arrondissement de la Ville de Longueuil, constituée en vertu de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*¹.

[4] En 2004, Carignan et Longueuil signent une entente intermunicipale ayant pour but de fournir certains services municipaux à Carignan pour ce développement résidentiel. L'objet de l'entente consiste en ce qui suit :

- a) l'aménagement de deux accès routiers entre Saint-Bruno et le territoire desservi de Carignan;
- b) le raccordement du territoire desservi aux réseaux d'aqueduc et d'égout sanitaire de Longueuil;
- c) l'harmonisation de certaines règles d'urbanisme de Carignan avec celles de Saint-Bruno.

[5] L'entente contient notamment des dispositions sur les accès routiers à compléter, le raccordement aux réseaux d'aqueduc et d'égout sanitaire, la contribution financière de Carignan, incluant une quote-part pour le coût du transport en commun assumé par Longueuil, et les mesures d'harmonisation de la réglementation d'urbanisme de Carignan avec celle de Saint-Bruno.

[6] Alors que l'entente intervenue en 2004 lie les villes de Carignan et de Longueuil, la situation change suite à l'entrée en vigueur de la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*² et la décision de procéder à la défusion de la Ville de Longueuil constituée en 2002. Le 1^{er} janvier 2006,

1. L.Q. 2000, c. 56.

2. L.Q. 2003, c. 14.

la Ville de Saint-Bruno-de-Montarville est reconstituée³ et l'agglomération de Longueuil est créée⁴.

[7] L'article 4 du décret 966-2005, reconstituant la Ville de Saint-Bruno, précise ce qui suit :

« Dès sa constitution, la municipalité succède, à l'égard de son territoire, aux droits et obligations de la Ville de Longueuil reliés à une compétence autre que d'agglomération; tous les actes accomplis par la ville à leur égard sont réputés être des actes de la municipalité. Elle devient, sans reprise d'instance, partie à toute instance à laquelle était partie, avant la constitution de la ville, l'ancienne Ville de Saint-Bruno-de-Montarville.

Les règlements, résolutions ou autres actes de la ville, en tant qu'ils sont, immédiatement avant la reconstitution de la municipalité, applicables sur tout ou partie du territoire décrit en annexe et qu'ils sont reliés à une compétence visée au premier alinéa, sont réputés être des règlements, résolutions et actes de la municipalité.

Les deux premiers alinéas s'appliquent sous réserve de toute disposition de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations ou du décret concernant l'agglomération de Longueuil pris en vertu de l'article 135 de cette loi. »

[8] Ainsi, la ville reconstituée de Saint-Bruno succède aux droits et obligations de la Ville de Longueuil découlant de l'entente avec Carignan, dans la mesure où ces droits et obligations ne sont pas reliés à une compétence d'agglomération.

[9] Les compétences d'agglomération sont prévues à l'article 19 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*⁵, article modifié, pour l'agglomération de Longueuil, par l'article 118.7 de cette même Loi. Ainsi, l'agglomération de Longueuil a notamment compétence en matière d'alimentation en eau (article 188.7 de la Loi), en autant que sont concernés les équipements suivants :

- les ouvrages de captage;
- les conduites d'amenée;
- les usines de filtration;
- les réservoirs;
- les postes de chloration;

3. Décret 966-2005.

4. Décret 1214-2005.

5. RLRQ, c. E-20.001.

- tout autre équipement identifié par règlement du conseil d'agglomération adopté en vertu de l'article 39 de la Loi.

[10] En 2011, des discussions sont entreprises entre Carignan et Saint-Bruno concernant un projet de développement résidentiel d'environ 410 unités de logement sur un terrain utilisé comme terrain de golf à Carignan. Saint-Bruno prétend que ce terrain ne fait pas partie du territoire desservi, tel que délimité par l'entente de 2004, alors que Carignan plaide le contraire.

[11] C'est ce différend dans l'interprétation de l'entente intermunicipale de 2004 qui est à l'origine de la demande d'arbitrage de Carignan.

[12] Or, Longueuil prétend qu'elle aurait dû être partie à l'arbitrage puisque, selon le paragraphe 12 de sa déclaration d'intervention amendée : « le contenu de l'Entente vise des matières relevant depuis 2006 de plusieurs personnes morales et instances distinctes qui ont succédé à Longueuil (telle qu'elle existait en 2004), dont Saint-Bruno qui est réputée partie à l'entente suivant le décret 966-2005, la "nouvelle" ville de Longueuil, telle que désignée à la Charte de la Ville de Longueuil (modifiée par le décret 1215-2005 du 7 décembre 2005, art. 4 eu égard notamment à la superficie de son territoire) et l'agglomération de Longueuil ».

[13] Bref, selon Longueuil, l'arbitrage de la Commission est susceptible d'avoir un impact sur l'exercice de ses compétences d'agglomération, plus particulièrement en ce qui concerne la production de l'eau nécessaire pour desservir le développement résidentiel projeté à Carignan. Elle invoque également sa compétence en matière de transport collectif de personnes, mais l'entente ne prévoit aucun service de transport en commun pour Carignan.

[14] Selon le paragraphe 18 de la déclaration amendée de Longueuil, son intervention est faite « dans le but de préserver les droits et les intérêts de Longueuil et de ses citoyens ». Au paragraphe 14 de son argumentaire, elle se dit « en complet désaccord avec la position exprimée par la Ville de Carignan dans le cadre de sa demande d'arbitrage ». Longueuil prétend qu'elle possède, en tant que partie à l'entente de 2004, l'intérêt requis pour déposer elle-même une demande d'arbitrage auprès de la Commission à l'égard de cette entente.

[15] La Commission a tenu une audition par visioconférence le 3 février 2015. Les procureurs de Longueuil et de Carignan ont produit un argumentaire écrit et des autorités au soutien de leurs prétentions; Longueuil a fait entendre un témoin, madame Audrey Briand, chef de la Division des plans directeurs de la Ville.

[16] La Commission a pris connaissance des nombreuses pièces que Carignan et Saint-Bruno avaient versées au dossier, ainsi que de celles produites par Longueuil lors de l'audition.

LA DÉCISION

[17] En matière de procédure, la Commission s'inspire des règles énoncées au *Code de procédure civile*, même si elle n'est pas liée par ces règles.

[18] Elle vérifie si l'intervenant a un intérêt vraisemblable dans le différend soumis à l'arbitrage⁶. Les tribunaux supérieurs exigent que cet intérêt soit fondé sur un lien de droit à l'endroit de l'une ou l'autre des parties au litige, par rapport à l'objet de celui-ci⁷.

[19] Certains tribunaux administratifs, comme le Tribunal administratif du Québec, appliquent toutefois des règles moins sévères relativement à une intervention. Selon l'article 16 des Règles de procédure du TAQ⁸, une personne qui justifie d'un intérêt suffisant peut intervenir, sur autorisation et aux conditions fixées par le tribunal. L'intérêt est suffisant, selon la jurisprudence du TAQ, si l'intervenant peut convaincre le tribunal que son intervention est susceptible d'apporter une contribution utile à la compréhension du litige⁹. La Commission s'inspire également de cette jurisprudence pour décider du droit d'intervention.

[20] Dans le présent dossier, la Commission considère que Longueuil a un intérêt vraisemblable dans le différend qui lui est soumis. Longueuil a un lien de droit avec les parties à l'entente de 2004 en raison de sa compétence d'agglomération portant sur l'alimentation en eau et sa présence est nécessaire à la solution complète du litige.

[21] Un des objets de l'entente, le raccordement du secteur desservi au réseau d'aqueduc de Saint-Bruno, est au cœur de l'intervention de Longueuil. Les parties et Longueuil ne contestent pas les services à fournir à Carignan et la facture qui les accompagne. La question centrale soumise à l'arbitrage de la Commission porte sur la délimitation de la partie du territoire de Carignan visée par l'entente de 2004.

[22] Carignan plaide qu'il s'agit d'un différend qui ne concerne pas Longueuil; les compétences d'agglomération de Longueuil ne sont pas en cause puisque l'entente prévoit le raccordement aux conduites d'aqueduc de Saint-Bruno.

[23] Carignan est dans l'erreur pour les raisons suivantes :

- Dans sa décision, la Commission devra indiquer si le terrain de golf Le Riviera est compris dans le territoire visé par l'entente.

6. *Ville de Saint-Laurent et autres c. Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'Île le Montréal et autres*, CMQ-55039, le 7 juin 2001.

7. *Cieslukowski c. 9109-6453 Québec inc.*, 2013 QCCA 1027.

8. *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, chapitre J-3, r. 3.

9. Voir notamment *Montréal, Main & Atlantique Canada Cie et autres c. Ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs*, 2014 CanLII 5890 (QC TAQ).

- Si le terrain est compris dans le territoire visé, Longueuil devra produire l'eau pour un développement résidentiel additionnel. D'ailleurs, selon une correspondance adressée le 20 mars 2012 par le directeur général de Carignan à la directrice de l'urbanisme de Longueuil, le développement de ce terrain à des fins résidentielles nécessite un apport supplémentaire de 500 à 600 mètres cubes par jour et Carignan demande à Longueuil s'il est possible de produire cette quantité d'eau¹⁰.
- Si le terrain de golf Le Riviera n'est pas visé par l'entente intermunicipale, l'alimentation en eau potable du développement résidentiel qu'accueillera ce terrain devra faire l'objet d'une nouvelle entente pour être desservi par les conduites de Saint-Bruno. Or, si une nouvelle entente est nécessaire, Longueuil devra en être partie car la production de l'eau relève de sa compétence d'agglomération.

[24] Il est donc évident que Longueuil a un intérêt vraisemblable dans la question en litige puisqu'elle a un impact sur la quantité d'eau qu'elle devra fournir.

[25] Dans une décision de 2006, la Cour supérieure soulignait qu'un régime juridique entièrement nouveau est né du phénomène politique des fusions et des défusions municipales. Selon la Cour, ce nouveau régime « nous commande de pondérer et d'adapter les règles de droit traditionnelles en ce qui a trait à l'intérêt pour ester en justice » lorsque sont soulevées des questions rattachées aux compétences d'agglomération¹¹.

[26] L'entente prévoit expressément le raccordement aux canalisations d'eau de Saint-Bruno, mais l'eau qui circule dans ces canalisations est le produit de l'exercice conjoint des compétences de Saint-Bruno et de l'agglomération de Longueuil. Les équipements de Saint-Bruno et de Longueuil forment un tout; le réseau d'aqueduc qui alimente Carignan est le produit des compétences partagées entre l'agglomération et Saint-Bruno. Par conséquent, l'entente soumise à l'arbitrage de la Commission lie tant Longueuil que Saint-Bruno dans leur champ de compétence respectif.

[27] Longueuil a donc l'intérêt requis pour intervenir dans la présente instance.

10. Pièce I-3 accompagnant la déclaration d'intervention de Longueuil.

11. *L'Ancienne-Lorette (Ville de) c. Québec (Ville de)*, 2006 QCCS 5424, requête en autorisation d'appel rejetée (2007 QCCA 143).

EN CONCLUSION, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCUEILLE** l'intervention de la Ville de Longueuil.

DM/mh

DENIS MICHAUD, vice-président
Juge administratif