

EYB2010DEV1733

Développements récents en droit de l'environnement (2010), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2010

Christine DUCHAINE*

Les éclairages des tribunaux relativement aux autorisations environnementales

Indexation

Environnement ; *Loi sur la qualité de l'environnement* ; protection de l'environnement ; certificat d'autorisation ; gestion des matières résiduelles ; dispositions pénales et autres sanctions ; *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* ; **Constitutionnel** ; répartition des pouvoirs législatifs ; autorité législative du Parlement du Canada ; compétence provinciale ; **Municipal** ; compétences des municipalités ; **Procédure civile** ; procédures spéciales ; injonction ; **Administratif** ; recours extraordinaires ; *mandamus*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

1. L'ÉTAT ANTÉRIEUR DU DROIT RELATIVEMENT AUX AUTORISATIONS ENVIRONNEMENTALES

- 1.1 L'importance de la protection de l'environnement
- 1.2 Une juridiction partagée par tous les paliers de gouvernement
- 1.3 Les autorisations prévues à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2
 - 1.3.1 *Finalité de la L.Q.E.: la protection de l'environnement dans son sens large*
 - 1.3.2 *L'autorisation selon l'article 22*
 - 1.3.2.1 *L'autorisation préalable est requise et le pouvoir de l'émettre est discrétionnaire*
 - 1.3.2.2 *Notion de susceptibilité interprétée largement: en cas de doute, un CA est requis*
 - 1.3.2.3 *Conclusion*
 - 1.3.3 *Le processus d'évaluation et d'examen des impacts*
 - 1.3.4 *Le cas particulier des autorisations prévues pour les lieux d'élimination de matières résiduelles*
- 1.4 Les recours relatifs aux autorisations environnementales
 - 1.4.1 *Les recours pour faire cesser une exploitation non autorisée ou contraire aux conditions d'une autorisation accordée: pénalités, ordonnances, injonction*
 - 1.4.2 *Le recours à l'injonction selon 19.1 et s. de la L.Q.E.*
 - 1.4.2.1 *Le pouvoir du tribunal de faire cesser une infraction à la L.Q.E.*
 - 1.4.2.2 *L'intérêt pour demander une injonction: interprétation large*
 - 1.4.2.3 *Des critères d'émission au stade provisoire et interlocutoire allégés*
 - 1.4.3 *Le recours à l'injonction en vertu du Code de procédure civile*
 - 1.4.4 *Les recours pour obtenir ou faire modifier une autorisation environnementale*

1.4.5 Les recours pour contester une autorisation ministérielle ou gouvernementale

1.4.6 Le recours en mandamus

2. COMMENTAIRES SUR CERTAINES ILLUSTRATIONS JURISPRUDENTIELLES RÉCENTES

2.1 Les décisions de la Cour suprême

2.2 Les décisions de notre Cour d'appel

3. CONCLUSION GÉNÉRALE

INTRODUCTION

Pendant plusieurs siècles et ce, jusqu'à une époque pas si lointaine, les activités humaines n'étaient assujetties à aucune obligation visant la protection et la préservation de l'environnement. En moins de quarante ans, notre société a assisté à une prolifération de lois et de règlements à tous les paliers de gouvernement visant à encadrer la plupart des activités. Parmi les mesures de prédilection de nos gouvernements, l'assujettissement à l'obligation d'obtenir des autorisations préalables se situe au sommet de la liste.

Ainsi, il n'est pas rare de nos jours de devoir obtenir plusieurs autorisations de divers paliers et organismes avant de pouvoir entreprendre une activité. Toute la panoplie des autorisations s'y retrouve, allant du pouvoir lié à la décision discrétionnaire. Parfois l'obtention de ces autorisations est également assujettie à des processus précis et implique des audiences publiques ou des séances d'information.

À l'heure actuelle, force est de constater que tout projet pouvant avoir un impact sur l'environnement dans son sens large est scruté à la loupe par les décideurs fédéraux, provinciaux et municipaux, de même que par la population et les médias. La société exige que ces activités soient encadrées par des règles sévères insérées dans les lois et les autorisations émises afin d'éviter les dérapages du passé.

Qu'il suffise de faire allusion au tollé qui entoure présentement l'exploitation des gaz de schiste au Québec pour s'en convaincre: les reproches sont principalement liés au secret entourant l'exploitation, à l'apparente improvisation et aux lacunes concernant les normes applicables et à l'absence d'autorisation préalable. La population et les municipalités veulent être consultées et informées des détails des divers projets, souhaitent un cadre législatif qui assurera la protection de l'environnement dans une optique de développement durable et exigent que les projets soient assujettis à l'obligation d'obtenir des autorisations avant que l'exploitation ne soit entreprise.

De tels objectifs, bien que louables, ne s'atteignent pas sans heurts. L'adoption constante de nouvelles exigences implique son lot de complications, dont les plus fréquentes sont les difficultés d'interprétation de la législation applicable et des autorisations émises, ainsi que les problèmes d'arrimage entre les divers lois et règlements, entre les divers paliers de gouvernement impliqués, de même qu'entre les différents mécanismes d'autorisation applicables à un projet. Se pose aussi souvent la question de l'application des nouvelles exigences aux activités préexistantes.

À ce titre, tant le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après le «MDDEP») les exploitants et la population en général n'hésitent pas à utiliser la panoplie des recours judiciaires afin de saisir les tribunaux des questions relatives à la validité et à l'interprétation d'autorisations environnementales et des dispositions législatives les concernant.

Dans cet article que nous ne prétendons pas exhaustif, nous souhaitons examiner certaines décisions

* Associée fondatrice de Sodavex s.e.n.c.r.l.

récentes de nos tribunaux afin de vérifier si les principes antérieurement établis concernant les autorisations environnementales sont maintenus ou modifiés et si de nouvelles règles ont été énoncées à cet égard.

Mais d'abord, nous débiterons par un rappel des principes dégagés par les décisions des années antérieures.

1. L'ÉTAT ANTÉRIEUR DU DROIT RELATIVEMENT AUX AUTORISATIONS ENVIRONNEMENTALES

1.1 L'importance de la protection de l'environnement

Au cours des dernières années, la Cour suprême du Canada a eu plusieurs fois l'occasion de confirmer l'importance de la protection de l'environnement pour les Canadiens. Dans ce qui est peut-être l'arrêt de principe de la Cour suprême en matière environnementale, *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, la Cour suprême expose succinctement la question de la manière suivante:

La protection de l'environnement est devenue l'un des principaux défis de notre époque. Pour y faire face, les gouvernements et les organismes internationaux ont participé à la création d'un éventail important de régimes législatifs et de structures administratives.¹

Ce principe a été réitéré par la suite pour justifier que nous sommes tous responsables de protéger notre environnement:

Le contexte de ce pourvoi nous invite à constater que notre avenir à tous, celui de chaque collectivité canadienne, dépend d'un environnement sain. Comme l'a affirmé le juge de la Cour supérieure: [TRADUCTION] «Il y a vingt ans, on se préoccupait peu de l'effet des produits chimiques, tels les pesticides, sur la population. Aujourd'hui, nous sommes plus sensibles au genre d'environnement dans lequel nous désirons vivre et à la qualité de vie que nous voulons procurer à nos enfants» ((1993), 19 M.P.L.R. (2d) 224, p. 230). Notre Cour a reconnu que «[n]ous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel [...] la protection de l'environnement est [...] devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne»: *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, [EYB 1995-67436](#), par. 55. Voir également *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, 16-17, [EYB 1992-67211](#).²

Par conséquent, le plus haut tribunal du pays a toujours interprété les lois environnementales de manière à favoriser l'atteinte de leurs objectifs et le respect de la valeur fondamentale qu'est la protection de l'environnement. Pour ce faire, la Cour a défini l'environnement dans son sens le plus large. Par conséquent, en sus de l'analyse des besoins et de la justification et acceptation sociale du projet soumis, les considérations socio-économiques font partie de l'évaluation des impacts d'un projet:

Je ne puis accepter que le concept de la qualité de l'environnement se limite à l'environnement biophysique seulement; une telle interprétation est indûment étroite et contraire à l'idée généralement acceptée que l'«environnement» est un sujet diffus [...]. Certes, les conséquences éventuelles d'un

¹. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, [EYB 1992-67211](#).

². *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40, [REJB 2001-24833](#) (ci-après «*Spraytech*»)

changement environnemental sur le gagne-pain, la santé et les autres préoccupations sociales d'une collectivité font partie intégrante de la prise de décisions concernant des questions ayant une incidence sur la qualité de l'environnement.³

1.2 Une juridiction partagée par tous les paliers de gouvernement

La juridiction en matière d'environnement n'étant pas une compétence exclusive en vertu de la Constitution canadienne, les tribunaux ont à maintes reprises énoncé le principe que tous les paliers de gouvernement ont le pouvoir de légiférer dans ce domaine pourvu que la loi ou le règlement adopté se rattache à un des pouvoirs législatifs qui leur ont été conférés. En ce sens, les tribunaux ont parfois recours à des interprétations larges de ces pouvoirs afin d'englober la compétence en environnement et juger valide la loi ou le règlement attaqué et ce, même en présence de compétences exclusives, tels la navigation et le transport ferroviaire où la doctrine de l'exclusivité des compétences aurait milité en faveur de l'invalidation d'une des deux législations attaquées⁴. Ainsi, dans la mesure où les lois et règlements attaqués n'empêchent pas l'exercice de la compétence exclusive visée, ils seront considérés comme valides.

Cette tendance a donné lieu à une prolifération de lois et de règlements adoptés par des paliers de gouvernement différents, lesquels imposent des normes qui encadrent les mêmes activités sur un territoire donné, causant ainsi des difficultés aux promoteurs qui ont du mal à savoir quelle est la norme applicable.

Une excellente illustration de ce genre de situations est la cause *Spraytech*⁵ dans laquelle se juxtaposaient un règlement municipal, une loi et un règlement provincial ainsi qu'une loi et un règlement fédéral, tous concernant les normes d'épandage de pesticides et la nécessité d'obtenir des autorisations pour ce faire.

Dans cette cause, la Cour suprême a énoncé le principe que chaque palier de gouvernement pouvait imposer des normes et que ce faisant, il n'invalidait pas les lois et règlements des autres paliers. Plutôt que d'opter pour la préséance d'un règlement sur un autre, le plus haut tribunal a préféré retenir la doctrine de la prépondérance, en vertu de laquelle les normes s'appliqueront toutes, à moins que le respect de l'une n'entraîne la violation de l'autre. En l'absence d'incompatibilité, les deux législations demeurent applicables.

C'est en vertu de cette doctrine notamment que certains projets se retrouvent assujettis à plus d'un processus d'évaluation des impacts sur l'environnement puisque tant la législation fédérale que provinciale trouveront application de par la nature des impacts appréhendés. Ainsi, lorsqu'un projet dont l'objet paraît à première vue de compétence provinciale est susceptible d'avoir des impacts dans un domaine de compétence fédérale, comme par exemple en affectant un habitat du poisson, les régimes fédéraux et provinciaux d'évaluation des impacts devront être respectés. De façon traditionnelle toutefois, chaque palier de gouvernement tend à limiter son analyse aux aspects d'un projet qui sont de leur compétence intrinsèque. Dans le meilleur des scénarios, un processus conjoint peut même être mis

3. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, 37, [EYB 1992-67211](#). Pour une application québécoise voir aussi: *Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, [REJB 2003-49134](#).

4. L'arrêt de principe à ce sujet est *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, [EYB 2007-120167](#).

5. *14957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40, [REJB 2001-24833](#).

sur pied par les divers gouvernements impliqués, favorisant ainsi l'échange d'information et simplifiant le processus. Il va sans dire toutefois qu'il reste encore beaucoup de progrès à faire à ce chapitre.

Il n'est pas rare non plus d'assister à une multiplication des audiences ou séances d'information publiques devant diverses instances pour un projet donné au cours desquelles les mêmes enjeux seront débattus. Ce sera le cas notamment lorsque, en sus des audiences dans le cadre des processus d'évaluation des impacts provincial et fédéral, un projet requiert une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole ou encore la modification préalable d'un schéma d'aménagement, d'un plan de gestion des matières résiduelles ou même parfois d'un règlement de zonage municipal. De même, certains traités autochtones ont élaboré des processus propres aux projets devant être exploités sur le territoire visé par le traité. Inutile de dire que le fait que ces régimes coexistent rend l'obtention des autorisations environnementales requises pour un projet beaucoup plus complexe et aléatoire.

Par ailleurs, en cas de conflit entre une loi ou un règlement provincial et la réglementation municipale, l'article [124](#) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après la «L.Q.E.») prévoit spécifiquement que la législation provinciale aura préséance, à moins que le règlement municipal n'ait été approuvé par le gouvernement, auquel cas il aura préséance.

À cet égard, la L.Q.E. octroie certaines juridictions en matière environnementale spécifiquement aux municipalités ou aux MRC. Tel est le cas notamment des Plans de gestion des matières résiduelles et de la Politique de protection des plaines inondables. En pareil cas, le pouvoir du ministre en matière d'autorisation sera subordonné au respect de la réglementation municipale.

1.3 Les autorisations prévues à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2

1.3.1 Finalité de la L.Q.E.: la protection de l'environnement dans son sens large

À l'instar des autres lois environnementales, les tribunaux ont maintes fois réitéré que l'objectif premier de la L.Q.E. est de protéger l'environnement, celui-ci étant interprété très largement. C'est dans ce contexte que les tribunaux ont analysé la L.Q.E. qui prévoit un régime d'autorisations préalables discrétionnaires pour toute activité susceptible d'altérer l'environnement et octroient au ministre un large éventail de mesures et de moyens pour assurer le respect de la L.Q.E. et la protection de l'environnement.

Ainsi, les tribunaux tentent de donner le plus de pouvoirs possible aux autorités pour utiliser tout l'éventail de mesures prévues afin de prévenir toute atteinte à la qualité de notre environnement, l'environnement étant par ailleurs défini dans son sens le plus large. La Cour suprême a d'ailleurs appliqué ces principes à l'interprétation de la L.Q.E.:

19 La législation québécoise reflète la préoccupation croissante du législateur et de la société d'assurer la préservation de l'environnement. Ce souci ne correspond pas seulement à la volonté collective de le protéger dans l'intérêt de ceux qui, aujourd'hui, y vivent, y travaillent ou en exploitent les ressources. Il témoigne peut-être de la naissance d'un sentiment de solidarité entre les générations et d'une dette environnementale envers l'humanité et le monde de demain (*114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40, [REJB 2001-24833](#), par. 1, la juge L'Heureux-Dubé).

20 La pièce centrale de la législation environnementale québécoise se retrouve dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Adoptée à l'origine en 1972, cette loi reconnaît en effet le droit de toute

personne à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent (art. [19.1 L.Q.E.](#)). Pour assurer la mise en oeuvre de ce droit et l'exécution des obligations créées pour y donner effet, la loi a prévu des mécanismes d'intervention variés. Des régimes divers d'autorisation et de contrôle encadrent les activités susceptibles de menacer l'environnement. D'autres interdisent ou limitent l'émission de contaminants et imposent des obligations de décontamination. Des sanctions pénales parfois sévères punissent les infractions à la loi. Enfin, la Cour supérieure possède un pouvoir d'injonction étendu, pour prévenir ou arrêter tout acte susceptible de mettre en péril le droit fondamental à la préservation de la qualité de l'environnement (art. [19.2 L.Q.E.](#)).

21 Le ministre de l'Environnement est appelé à jouer un rôle clé dans l'application de la loi, ainsi que de ses règlements d'application, et dans la mise à exécution des politiques générales qui les inspirent. Le législateur a, en effet, investi le ministre de fonctions et pouvoirs importants et diversifiés à ces fins. En gros, le ministre élabore les plans de conservation et de protection de l'environnement et veille à leur mise en oeuvre (al. [2c](#) L.Q.E.). Le législateur le charge, de plus, d'accorder les autorisations, attestations d'assainissement et permis requis pour toute activité susceptible d'entraîner le rejet de contaminants dans l'environnement ou de diminuer la qualité de celui-ci (art. [22](#) et [31.11 L.Q.E.](#)). La loi attribue aussi au ministre des pouvoirs d'intervention considérables pour prévenir les atteintes à la qualité de l'environnement au moyen de catégories variées d'ordonnances prescrivant des correctifs divers (voir, par exemple, art. [25](#) et [27 L.Q.E.](#)). Il peut, de même, engager les procédures civiles ou pénales nécessaires à la bonne exécution de la loi (art. [19.3 L.Q.E.](#) et art. [106 à 115 L.Q.E.](#)). Enfin, la législation lui reconnaît le droit de faire exécuter les travaux correctifs nécessaires et d'en recouvrer le coût des contrevenants (art. [113 à 115.1 L.Q.E.](#)).⁶

Ces prémisses font en sorte qu'il est maintenant acquis que la L.Q.E. est une loi d'intérêt public⁷. Le corollaire de ce principe est celui, maintes fois reconnu par les tribunaux, selon lequel la L.Q.E. doit être interprétée de façon large et libérale afin de permettre l'atteinte de ses objectifs.

36 À la lumière des objectifs poursuivis par la L.Q.E. ainsi que son caractère d'ordre public, il semble préférable de privilégier une interprétation large de cette disposition.⁸

1.3.2 L'autorisation selon l'article 22

Tel que statué par la Cour suprême, la L.Q.E. prévoit des régimes d'autorisation et de contrôle et accorde au gouvernement et au ministre de larges pouvoirs dans le cadre de l'émission de ces autorisations. Les règles d'interprétation susmentionnées ont été utilisées par les tribunaux pour conclure à l'obligation d'obtenir les autorisations prescrites par la L.Q.E. pour toute activité assujettie et à imposer un lourd fardeau à toute personne voulant alléguer que les dispositions de la L.Q.E. ne s'appliquent pas à elle.

L'article [22](#) constitue l'une des pierres angulaires de la L.Q.E. en ce qu'il établit le principe de base voulant que les activités qui sont susceptibles de libérer des contaminants dans l'environnement requièrent un certificat d'autorisation du ministre avant d'être réalisées:

[22](#) . (1^{er} alinéa) L.Q.E.: Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation

⁶. *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, [REJB 2003-49134](#).

⁷. *Val-Bélair c. Entreprises Raymond Denis inc.*, [1993] R.J.Q. 637, 646 (C.A.), [EYB 1993-64105](#); *Constantineau c. Municipalité de Saint-Adolphe d'Howard*, [1996] R.D.J. 154 (C.A.), [EYB 1996-71131](#).

⁸. *Auto-Core Désulmé et Gervais ltée c. Québec (Procureur général)*, [EYB 2004-81943 \(C.A.\)](#).

d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

Tel que nous le verrons ci-après, il ressort des articles de la L.Q.E. et des jugements rendus que l'ensemble des autorisations prévues par la L.Q.E. implique les trois éléments suivants:

- L'obligation d'obtenir l'autorisation s'applique dès lors qu'il s'agit d'une activité visée ou d'une activité *susceptible* d'altérer la qualité de l'environnement;
- L'autorisation doit être obtenue *préalablement* au début de l'activité; et
- La décision d'autoriser l'activité proposée est une décision *discrétionnaire* du gouvernement ou du ministre.

1.3.2.1 L'autorisation préalable est requise et le pouvoir de l'émettre est discrétionnaire

Les tribunaux ont décrété que la L.Q.E. telle que rédigée prévoit qu'une autorisation préalable doit être obtenue, du gouvernement ou du ministre selon le cas, avant que ne puisse débuter toute activité visée spécifiquement ou qui est susceptible d'altérer la qualité de l'environnement prise dans son sens le plus large.

Ils ont aussi énoncé que la L.Q.E. prévoit qu'une telle autorisation ne peut être émise qu'après avoir respecté les formalités prescrites et sans que l'autorité ait analysé les impacts potentiels de l'activité proposée et se soit assurée du respect des lois et règlements de même que de la protection de l'environnement. Ces formalités constituent en quelque sorte les balises de la discrétion du ministre ou du gouvernement, tel que confirmé par la Cour d'appel:

33 La *Loi sur la qualité de l'environnement* confère au gouvernement le droit de définir par règlement le niveau acceptable de rejet d'un contaminant dans l'environnement. De même, elle reconnaît au ministre ou au gouvernement, à la suite d'une procédure simple ou plus complexe, l'obligation d'approuver, avant leur mise en place, tout projet susceptible d'entraîner le dépôt, l'émission, le dégagement ou le rejet d'un contaminant dans l'environnement ou la modification de la qualité de l'environnement (art. 22 L.Q.E.). Le ministre et le gouvernement, selon le cas, doivent vérifier la présence d'un danger pour l'environnement et, s'il y en a, leur nature et leur importance, les moyens d'y pallier et décider, au regard des prescriptions de la loi, des règlements et de l'intérêt public dont ils sont les gardiens, si l'exploitation envisagée sera autorisée et en déterminer les conditions, le cas échéant.

34 En somme, le ministre jouit d'un pouvoir discrétionnaire qu'il doit exercer après s'être «assuré que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements» (art. 24 L.Q.E.). La discrétion de l'administration, en cette matière, est large. L'auteur Provost écrit, à ce propos:

D'aucuns conviendront que dans le cadre de la L.Q.E., le ministre de l'Environnement et de la Faune du Québec (le «ministre») jouit de multiples pouvoirs discrétionnaires dont l'ampleur varie selon les dispositions législatives qui en sont à l'origine. En effet, le législateur québécois a préféré faire reposer la protection de l'environnement sur un cadre juridique présentant un langage général et souple, plutôt que détaillé et exhaustif, et s'en remettre ainsi à l'expertise du ministre et de ses fonctionnaires en ce qui

à trait à la protection de l'environnement et à l'administration de la L.Q.E. Cette approche était particulièrement indiquée pour s'adapter à une matière aussi évolutive que l'est le droit de l'environnement, permettant ainsi à la L.Q.E. de s'adapter aux progrès de la science de même qu'aux préoccupations changeantes de la société, sans qu'il soit nécessaire de la réaménager périodiquement.

La prohibition générale de polluer formulée à l'article [20](#) de la L.Q.E., véritable épine dorsale du régime québécois de la protection de l'environnement, reflète bien cette philosophie:

[...]

De la même manière, la vaste majorité des dispositions de la L.Q.E., et particulièrement celles relatives aux différents mécanismes d'autorisation et d'ordonnance, sont formulées en termes tout aussi vastes et généraux, permettant ainsi au ministre d'user de discrétion dans leur application en vue d'atteindre les objectifs poursuivis en matière de protection de l'environnement.

35 Première constatation donc, le législateur a chargé le ministre d'évaluer et approuver les projets susceptibles d'entraîner un rejet de contaminant ou de modifier la qualité de l'environnement. Deuxième constatation, pourvu qu'il respecte les prescriptions de la loi et des règlements, le ministre jouit d'un large pouvoir discrétionnaire à l'occasion d'une requête en vue d'approuver un projet.

36 De ces deux premières conclusions en découle une troisième: un entrepreneur ne peut démarrer son projet et débiter les travaux de construction sans avoir préalablement en main l'autorisation du ministre.⁹

L'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre est d'ailleurs encadré par l'article [24](#) de la L.Q.E. qui indique que lorsqu'il doit rendre une décision en vertu de l'article [22 L.Q.E.](#), le ministre doit s'assurer que le projet respecte la L.Q.E.:

24. (1^{er} alinéa) L.Q.E.: Le ministre doit, avant de donner son approbation à une demande faite en vertu de l'article [22](#), s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements. Il peut, à cette fin exiger toute modification du plan ou du projet soumis.

De ce qui précède découle l'obligation pour le ministre et le gouvernement de procéder à un examen du projet soumis pour approbation afin de s'assurer de sa conformité avec les normes applicables et d'évaluer les impacts sur l'environnement dans son sens large du projet préalablement à l'émission de toute autorisation. Il a aussi le devoir d'imposer les conditions qu'il juge nécessaires pour s'assurer que la finalité de la L.Q.E. sera respectée en cours d'exploitation.

Les auteurs et la jurisprudence concernant les articles [22](#) et [31.1](#) et suivants de la L.Q.E. sont unanimes: l'intention du législateur est de permettre au ministre d'intervenir avant que ne débute une activité ou une construction, afin de juger de l'acceptabilité du projet et de demander toute modification requise pour assurer le respect de la loi et la protection de l'environnement et pour ce faire, le ministre s'est vu octroyer un large pouvoir discrétionnaire¹⁰.

Le libellé de la L.Q.E. et plus particulièrement de l'article [22](#), prévoit d'ailleurs un pouvoir d'examen et

9. *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé*, [REJB 1999-11983 \(C.A.\)](#).

10. *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé*, *supra*, note 9. Voir aussi Robert DAIGNEAULT, Martin PAQUET, *L'environnement au Québec*, Brossard, Publications CCH, 2009, p. 9074 et *Val-Bélair c. Entreprises Raymond Denis inc.* [1993] R.J.Q. 637, 646 (C.A.), [EYB 1993-64105](#).

de modification étendu au ministre pour y parvenir. Les tribunaux l'ont souligné en même temps qu'ils retenaient l'importance d'intervenir préalablement en matière d'autorisations:

17 Quel est le but de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*?

18 Maître Martin Paquet nous rappelle dans ses commentaires relatifs aux contrôles de l'administration, publiés dans l'ouvrage: «L'environnement au Québec. Commentaires. Les Publications CCH/FM Ltée», que l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* est un contrôle préalable. L'essence même de ce contrôle étant d'intervenir avant que ne débute l'activité susceptible d'altérer la qualité de l'environnement. Les contrôles permettent de porter un jugement préventif sur l'acceptabilité d'une activité tantôt en regard des principes généraux compatibles avec les finalités de la loi, tantôt en regard de normes réglementaires particulières.

19 Il apparaît utile de se rappeler comme on l'a déjà souligné fort à propos, que l'article 22 n'empêche rien, il permet plutôt de faire une activité en l'encadrant afin de prévenir une altération de l'environnement.

20 La Cour d'Appel écrivait ce qui suit dans l'affaire *Bécharde c. Selenco Inc.*, [1989] R.J.Q. 261, 268, [EYB 1989-63153](#) au sujet d'une procédure de contrôle préalable;

Le législateur veut manifestement ainsi pouvoir intervenir dans tous les détails du projet d'un promoteur avant même qu'il ne commence. Le gouvernement peut ainsi le préciser, faire respecter toutes ses exigences et éviter d'être éventuellement placé dans une situation de faits si propice aux compromis.¹¹

Par conséquent, bien que les tribunaux n'hésitent pas à adopter des définitions larges afin de donner un sens aux pouvoirs du ministre et du gouvernement en matière d'autorisations environnementales et malgré que le pouvoir discrétionnaire soit interprété largement, il n'en demeure pas moins que cet exercice est balisé¹² et que le non-respect de ces balises ou des obligations d'examen prévus à la L.Q.E. prête le flanc à des demandes de révision judiciaire tant de la part des promoteurs que des représentants de la société qui se sentent interpellés par le projet. Plusieurs des décisions qui seront discutées dans la deuxième partie de cet article émanent de poursuites fondées sur des arguments de cette nature.

1.3.2.2 Notion de susceptibilité interprétée largement: en cas de doute, un CA est requis

À titre de corollaire de l'aspect préventif de la procédure d'autorisation, il ressort des décisions rendues que le mot «susceptible» utilisé dans la L.Q.E. implique une simple possibilité, ce qui accroît le nombre de situations où une autorisation est requise. En effet, il importe d'intervenir avant que l'émission de contaminants soit constatée afin d'éviter qu'une telle émission se produise plutôt que d'intervenir pour contenir un accident écologique, surtout lorsque l'on considère les conséquences graves qui peuvent survenir. À ce titre, l'exemple du grave incident survenu à la plateforme de forage Deepwater Horizon au large des côtes de la Louisiane au printemps 2010 est une illustration frappante de l'importance de prévenir en pareille matière.

[26] Ici encore l'intimé a raison. La prétention de l'appelante quant au fardeau de preuve requis de

11. *Québec (Procureur général) c. Nova P.B. inc.*, [EYB 1995-72890 \(C.Q.\)](#) voir aussi *Auto-Core Désulmé et Gervais ltée c. Québec (Procureur général)*, [EYB 2004-81943 \(C.A.\)](#).

12. Pour un examen plus complet de cette question, nous vous invitons à lire la section de cet article portant sur le pouvoir discrétionnaire du gouvernement en vertu des dispositions concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

l'intimé ne peut être retenue. En effet, le terme susceptible «évoque simplement la possibilité raisonnable de la réalisation de l'un des éléments mentionnés à l'article [22](#)» de la Loi (*Racette c. Agrégats C.F. Paquette inc.*, [1995] R.J.Q. 1180, [EYB 1995-72636](#) (C.S., p. 1187, juge Landry). Cette possible réalisation doit être envisagée préalablement au début de l'exercice de l'activité et ne peut résulter d'une preuve hors de tout doute raisonnable puisqu'elle n'est, comme son nom l'indique, qu'une possibilité.

[...]

[32] L'article [22](#) de la Loi a un but préventif; d'où son caractère exigeant. Il s'applique à tout acte y énuméré qui, abstraction faite de la manière subjective envisagée ou adoptée pour l'accomplir, présente en soi une simple possibilité de contaminer l'environnement ou d'en modifier négativement la qualité.¹³

1.3.2.3 Conclusion

En conclusion, l'analyse des décisions des tribunaux nous enseigne que le régime d'autorisation prévu par l'article [22](#) de la L.Q.E. est primordial pour l'atteinte des objectifs fondamentaux de la L.Q.E. et que, pour y parvenir, une règle générale existe: toute activité nommément mentionnée ou susceptible d'altérer la qualité de l'environnement doit être préalablement autorisée par le gouvernement ou le ministre, selon le cas, et telle autorisation ne saurait être émise que suite à la vérification de la compatibilité du projet soumis avec les normes applicables et après analyse des impacts du projet proposé sur l'environnement. La décision d'approuver ou non un projet soumis, avec ou sans condition, est discrétionnaire, notion qui a été interprétée très largement par les tribunaux.

1.3.3 Le processus d'évaluation et d'examen des impacts

La L.Q.E. prévoit qu'une autorisation du gouvernement doit être octroyée au terme de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts (ci-après la «procédure d'évaluation») prévue aux articles [31.1](#) et s. L.Q.E. dans des cas précis.

31.1 . L.Q.E.: Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement.

[...]

31.5 (1^{er} alinéa) L.Q.E.: Lorsque l'étude d'impact est jugée satisfaisante par le ministre, elle est soumise, avec la demande d'autorisation, au gouvernement. Ce dernier peut délivrer un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine ou refuser de délivrer le certificat d'autorisation. Cette décision peut être prise par tout comité de ministres dont fait partie le ministre et auquel le gouvernement délègue ce pouvoir.

Les étapes d'une demande assujettie à la procédure d'évaluation sont les suivantes:

- Soumission d'un avis de projet ([31.2 L.Q.E.](#));
- Élaboration, par le ministre, d'une directive d'étude d'impact ([31.2 L.Q.E.](#));

13. *AuTo-Core Désulmé et Gervais c. Québec*, [EYB 2004-81943](#), par. 26 et 32. Voir aussi: Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *L'environnement au Québec*, Brossard, Publications CCH, 2008, p. 9074; *P.G. du Québec c. New Brunswick International Paper Co.* (4 juillet 1980), Bonaventure, n° 105-27-000660-76 (C.S.P.), p. 43, juge S. Cloutier.

- Préparation de l'étude d'impact par le promoteur ([31.2 L.Q.E.](#));
- Publication de l'étude d'impact et période d'information publique ([31.3](#), 1^{er} alinéa, L.Q.E.);
- Audiences publiques si une personne le demande ([31.3](#), 2^e et 3^e al. L.Q.E.);
- Questions additionnelles du ministre tout au long du processus, se traduisant par un complément aux renseignements fournis dans l'étude d'impact ([31.4 L.Q.E.](#));
- Soumission par le ministre de l'étude d'impact au gouvernement lorsqu'il en est satisfait ([31.5](#), 1^{er} al. L.Q.E.);
- Décision du gouvernement: approbation avec ou sans conditions ou refus du projet ([31.5](#), 1^{er} al. L.Q.E.). Le certificat d'autorisation du gouvernement prend la forme d'un décret publié dans la *Gazette officielle*.

Conformément à la définition large d'environnement préconisée par la Cour suprême notamment dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*¹⁴, les besoins et la justification et acceptation sociale du projet soumis, de même que les considérations socio-économiques font partie de l'évaluation des impacts d'un projet:

La lecture de la «directive» du ministre au promoteur sur la teneur de l'étude d'impact montre sa volonté d'obtenir de l'information non seulement sur les aspects techniques du projet, mais aussi sur ses aspects sociaux et humains.

Il est en effet acquis, qu'en matière de décisions environnementales l'élément humain, c'est-à-dire l'impact d'un projet sur les personnes, sur leur vie culturelle et sociale, est partie intégrante du processus et constitue un facteur important sinon essentiel qu'on ne peut ignorer.¹⁵

Dans l'arrêt *Bellefleur*, la Cour d'appel a confirmé le caractère largement discrétionnaire de la décision du gouvernement lorsqu'il s'agit de l'exercice de son pouvoir d'émettre une autorisation environnementale, non sans rappeler que cette discrétion doit être exercée à l'intérieur des balises prévues par la L.Q.E.:

112 La conformité de l'étude d'impact par rapport aux critères énoncés par la Loi est l'un des fondements de l'exercice de la discrétion administrative. Lorsque le ministre établit les conditions de l'étude d'impact, il énonce le contenu qu'elle doit avoir, la nature, l'étendue et la portée de celle-ci, deux phénomènes juridiques importants se produisent. D'une part, il fixe lui-même une limite supplémentaire à sa discrétion puisqu'il indique les informations qu'il cherche, donc qu'il estime indispensables, et dont il entend au moins tenir compte dans sa prise de décision. Ce n'est pas n'importe quelle étude d'impact sur laquelle il annonce qu'il délibérera pour prendre sa décision, mais une étude spécifique contenant les renseignements demandés par lui. D'autre part, il définit certaines bases ou assises jugées essentielles à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. On ne peut, en effet, imaginer qu'il puisse requérir des informations sur des points précis, procéder à une consultation publique sur celles-ci et prendre ensuite une décision qui en ignore complètement les résultats.¹⁶

Depuis, les tribunaux québécois ont appliqué cet arrêt et n'interviennent dans les décisions relatives à

14. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, 37, [EYB 1992-67211](#), *supra*, note 3.

15. *Bellefleur c. Procureur général du Québec*, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.), [EYB 1993-180559](#), par. 113 et 114.

16. *Ibid.*, par. 112.

l'émission de décret qu'avec beaucoup de déférence pour le gouvernement¹⁷.

1.3.4 Le cas particulier des autorisations prévues pour les lieux d'élimination de matières résiduelles

Les projets d'exploitation de sites d'enfouissement se sont avérés au fil des ans être des vecteurs de changement pour la L.Q.E. et ont été à la source de plusieurs décisions importantes rendues en matière d'autorisations environnementales. Nous avons donc cru opportun de résumer l'évolution de la législation dans ce domaine afin de permettre au lecteur des jugements rendus de mieux les situer dans le temps et dans l'historique législatif pour mieux en saisir la portée.

Présentement, la L.Q.E. assujettit l'établissement et l'agrandissement d'un lieu d'élimination de matières résiduelles, incluant une modification entraînant une augmentation de capacité, à la procédure d'évaluation décrite précédemment et à l'obligation d'obtenir une autorisation du ministre et du gouvernement. En effet, l'article **31.5 L.Q.E.** s'applique à ces projets par le truchement du paragraphe **2** u.1) du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*¹⁸:

2. Les constructions, ouvrages, travaux, plans, programmes, exploitations ou activités décrits ci-dessous sont assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la section IV.1 de la Loi et doivent faire l'objet d'un certificat d'autorisation délivré par le gouvernement en vertu de l'article **31.5** de la Loi: [...]

u.1) l'établissement ou l'agrandissement:

- d'un lieu d'enfouissement technique visé à la section 2 du chapitre II du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles* édicté par le décret n° 451-2005 du 11 mai 2005 servant en tout ou en partie au dépôt définitif d'ordures ménagères collectées par une municipalité ou pour le compte de celle-ci;
- d'un lieu d'enfouissement de débris de construction ou de démolition visé au second alinéa de l'article 102 du règlement précité.

Pour l'application du présent paragraphe, l'agrandissement d'un lieu d'enfouissement comprend toute modification ayant pour effet d'en augmenter la capacité d'enfouissement.

Dans ces cas particuliers la L.Q.E. prévoit spécifiquement la possibilité pour le gouvernement d'imposer des conditions plus sévères que celles prévues par règlement, ce qui a pour conséquence d'accroître le pouvoir discrétionnaire du gouvernement¹⁹.

31.5 (2^e alinéa) L.Q.E.: Dans le cas où il délivre un certificat d'autorisation pour la réalisation d'un projet d'établissement ou d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement de matières résiduelles servant en tout ou en partie au dépôt définitif d'ordures ménagères collectées par une municipalité ou pour le compte de celle-ci, le gouvernement ou le comité de ministres peut, s'il le juge nécessaire pour assurer une protection accrue de l'environnement, fixer dans ce certificat des normes différentes de celles

17. 3766063 *Canada inc. c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [EYB 2006-111605 \(C.S.\)](#).

18. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 9, art. **2**.

19. Sur la portée de ce pouvoir, consulter Lorne GIROUX, «L'élimination des déchets solides: développements législatifs récents», dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 333, p. 348.

prescrites par un règlement pris en vertu de la présente loi.

En sus de cette autorisation du gouvernement, la L.Q.E. prévoit que l'établissement ou toute modification d'une installation de matières résiduelles requiert un certificat d'autorisation du ministre en vertu de l'article 22 avant d'être réalisé.

55. L.Q.E.: L'établissement ainsi que toute modification d'une installation d'élimination des matières résiduelles sont subordonnés à l'autorisation du ministre prévue à l'article 22, réserve faite des cas où ils sont aussi soumis à l'autorisation du gouvernement par application de la section IV.1 du chapitre I relative à l'évaluation environnementale.

Pour plusieurs, le renvoi à l'article 22 que l'on retrouve à l'article 55 fait présumer qu'il s'agit d'une activité susceptible d'altérer la qualité de l'environnement, faisant en sorte qu'il n'est pas nécessaire d'en démontrer la susceptibilité²⁰.

La situation actuelle est toutefois récente. En effet, au cours de la période pertinente pour le débat, soit du milieu des années 1995 jusqu'en 2006, les dispositions relatives à la gestion des matières résiduelles ont connu plusieurs transitions et modifications:

- Avant 1993, le régime d'autorisations prévoyait l'obtention d'un certificat de conformité et d'un permis d'exploitation (art. 54 et 55 L.Q.E.). Les tribunaux ont déterminé qu'il s'agissait d'autorisations non discrétionnaires de sorte que le ministre se devait d'autoriser l'exploitation d'un tel site dès lors que les normes prévues dans les règlements applicables étaient respectées et ce, sans possibilité d'imposer des conditions visant une protection accrue de l'environnement;
- Cette situation était jugée insatisfaisante par le ministre, d'autant plus qu'un consensus existait selon lequel les normes du règlement de l'époque étaient inadéquates puisqu'elles permettaient une dégradation de la qualité de l'environnement;
- C'est pourquoi, pendant qu'il procédait à l'exercice de remplacer le règlement applicable, le gouvernement adopta, le 14 juin 1993, la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets*, L.R.Q., c. E-13.1 (ci-après la «Loi de 1993»), afin d'assujettir l'établissement et l'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire à la procédure d'évaluation prévue à la section IV.1 du chapitre 1 de la L.Q.E. Cette loi habilitait aussi le gouvernement à imposer des normes différentes de celles du règlement de l'époque pour une meilleure protection de l'environnement;
- En décembre 1995, la *Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets*, L.R.Q., c. I-14.1 (la «Loi de 1995») a été adoptée afin d'imposer un moratoire sur ces projets d'ici à ce que le règlement soit remplacé. À partir de ce moment, seuls les projets ayant fait l'objet d'un avis de projet et ceux exemptés en tout ou en partie de la procédure d'évaluation par la présente loi pouvaient être autorisés par le gouvernement;
- Le 1^{er} mai 2000, passage du certificat dit «de conformité» de l'ancien article 54 L.Q.E. au certificat d'autorisation de l'article 22 par l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la gestion des matières résiduelles*, L.Q. 1999, c. 75 (la «Loi 90»). Cet article est applicable en sus de l'obligation d'obtenir l'autorisation du gouvernement en vertu de 31.1 et s. de la L.Q.E.;
- Le 19 janvier 2006, le *Règlement sur les déchets solides*, R.R.Q., c. Q-2, r. 14, qui imposait des

²⁰. Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *L'environnement au Québec*, Brossard, Publications CCH, 2008, p. 9080-9081. Voir aussi *Val-Bélair c. Entreprises Raymond Denis*, EYB 1993-64105 (C.A.).

normes d'exploitation aux lieux d'enfouissement sanitaire (ci-après «LES»), a été remplacé le 19 janvier 2006 par le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*, décret 451-2005, 2005 G.O. II, 1880 [Q-2, r. 6.02] (ci-après le «REIMR») applicable aux lieux d'enfouissement technique (ci-après «LET»);

- Le 19 janvier 2006, la Loi de 1993 et la Loi de 1995 ont été abrogées;

- De manière concomitante au remplacement du règlement de l'époque par le REIMR, le régime établi par la Loi de 1993 a été complètement intégré à la L.Q.E., date où le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 9, a été modifié aux fins d'assujettir l'établissement et l'agrandissement d'un LET à la procédure d'évaluation;

- Au même moment, l'article [31.5 L.Q.E.](#) était modifié pour y ajouter le second alinéa actuel permettant au gouvernement d'imposer des normes différentes de celles du REIMR pour une meilleure protection de l'environnement;

- Le 19 janvier 2009, les normes du REIMR applicables aux LET, à l'exception des normes de localisation, sont devenues pleinement applicables aux LES qui étaient en exploitation lors de l'adoption du REIMR en 2006.

Par conséquent, depuis 2000, l'établissement et l'agrandissement d'un lieu d'élimination de matières résiduelles sont assujettis à l'obtention préalable:

- a. d'un certificat d'autorisation discrétionnaire émis par le gouvernement suite à la Procédure d'étude d'impact; et
- b. d'un certificat d'autorisation discrétionnaire du ministre.

1.4 Les recours relatifs aux autorisations environnementales

Les dispositions concernant les autorisations environnementales constituent le fondement d'un grand nombre de décisions de nos tribunaux. Que ce soit pour contester la validité ou les conditions d'une telle autorisation, pour en exiger le respect ou pour en forcer l'émission ou encore, pour faire cesser une activité qui est exercée sans qu'une telle autorisation ait été émise, le ministre, les promoteurs, les municipalités, les groupes environnementaux et les contribuables n'hésitent pas à saisir les tribunaux.

Pour ce faire, tous les véhicules procéduraux sont mis à profit. Ainsi, les recours devant le Tribunal administratif du Québec seront utilisés pour toute question relative à un refus d'émettre une autorisation ou pour toute contestation d'une condition imposée par le ministre. Les poursuites pénales seront intentées par le ministre pour faire cesser le non-respect d'une condition d'une autorisation ou des ordonnances seront rendues par lui. Visant le même objectif, il n'est pas rare de voir le ministre de même que les contribuables demander à la cour de prononcer une injonction en vertu de la L.Q.E. pour faire cesser le non-respect d'une condition ou une activité exercée sans l'autorisation requise. Les promoteurs, pour leur part, auront parfois recours à des procédures en *mandamus* pour obtenir les autorisations demandées ou en jugement déclaratoire pour faire déterminer leurs droits et obligations en vertu de la loi.

Au cours des dernières années, les tribunaux ont donc eu l'opportunité de rendre des décisions qui nous éclairent dans notre pratique quotidienne. Ce qui suit est un survol des principes généraux qui ont été établis.

1.4.1 Les recours pour faire cesser une exploitation non autorisée ou contraire aux conditions d'une autorisation accordée: pénalités, ordonnances, injonction

Comme nous l'avons vu, l'obligation d'obtenir une autorisation préalable est une des pierres angulaires de la L.Q.E. Il n'est donc pas étonnant de constater que l'exercice d'une activité sans l'autorisation requise ou de manière non conforme aux conditions de l'autorisation qui a été émise entraîne de lourdes et fâcheuses conséquences.

Notamment, l'exercice d'une activité sans autorisation constitue une infraction à la L.Q.E. qui implique de sévères amendes:

110 . (2^e alinéa) L.Q.E.: Commet également des infractions quotidiennes distinctes celui qui poursuit, jour après jour, l'utilisation d'une construction ou d'un procédé industriel, l'exploitation d'une industrie, l'exercice d'une activité ou la production d'un bien ou d'un service sans détenir le certificat d'autorisation requis par l'article [22](#) ou par l'article [31.1](#), dans la mesure où ce certificat est requis. [...]

Dans le cas où l'autorisation a été délivrée, le titulaire est tenu d'en respecter les conditions, à défaut de quoi il s'expose aussi à des amendes:

123 . (1^{er} alinéa) L.Q.E.: Le titulaire d'une autorisation délivrée en vertu de la présente loi est tenu d'en respecter les conditions lors de la réalisation du projet ou lors de la construction, de l'utilisation ou de l'exploitation de l'ouvrage.

À ce titre, les exemples jurisprudentiels retenant une interprétation large des obligations contenues dans les autorisations émises (ou vu autrement, une interprétation restrictive de la portée de l'autorisation) sont nombreux. Il appert donc que les éléments d'information contenus dans les documents de demande sont source d'obligation pour le promoteur car ils deviennent des conditions rattachées à l'autorisation émise²¹. Dans ce contexte, le non-respect de ces conditions peut mener à des amendes. Aux infractions pénales s'ajoutent les diverses ordonnances que le ministre peut rendre en vertu de la L.Q.E. pour en forcer le respect de même que le recours à l'injonction spécifiquement prévue aux articles [19.1](#) et suivants de la L.Q.E.

1.4.2 Le recours à l'injonction selon 19.1 et s. de la L.Q.E.

1.4.2.1 Le pouvoir du tribunal de faire cesser une infraction à la L.Q.E.

Le droit à la qualité de l'environnement a été consacré à l'article [19.1](#) de la L.Q.E. et les articles suivants prévoient la possibilité pour le tribunal d'émettre une injonction pour le faire respecter:

19.1 . Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi ainsi que, en matière d'odeurs inhérentes aux activités agricoles, dans la mesure prévue par toute norme découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4^o du deuxième alinéa de l'article [113](#) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (c. A-19.1).

19.2 . Un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute

21. Voir notamment *Municipalité de St-Cyrille-de-Wendover c. 3103-6965 Québec inc.*, [REJB 1999-16130](#) (C.S.), *Plante c. Énergie Carboneutre inc.*, [ÉYB 2006-111488](#) (C.S.), *Québec (Procureur général) c. Cintec-Tredi inc.*, [REJB 2002-32475](#) (C.S.), *Québec (Procureur général) c. Récupère-Sol inc.*, 2003 CanLII 3898 (QC C.Q.) et *Milot et al. c. 3103-6965 Québec Inc.*, [REJB 2000-19962](#) (C.S.).

opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article [19.1](#).

1.4.2.2 L'intérêt pour demander une injonction: interprétation large

En vertu de la L.Q.E., toute personne physique qui fréquente un lieu ou le voisinage immédiat de ce lieu a l'intérêt requis pour demander une injonction.

19.3 . La demande d'injonction visée dans l'article [19.2](#) peut être faite par *toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu.*

Elle peut être faite également par le procureur général et par toute municipalité sur le territoire de laquelle se produit ou est sur le point de se produire la contravention.

Cet article a été considéré par les tribunaux et les auteurs comme un élargissement de la notion d'intérêt classique du *Code de procédure civile*. M^e Lorne Giroux, maintenant juge à la Cour d'appel, s'est exprimé ainsi:

La grande innovation se situe au niveau de l'intérêt pour agir. Selon l'article [19.3 L.Q.E.](#), toute personne domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la L.Q.E. ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu peut faire cette demande d'injonction. Par rapport à la jurisprudence traditionnelle, ce n'est plus la qualité de propriétaire ou le fait de subir un dommage distinct, ni même la proximité immédiate du bien affecté, qui confère l'intérêt requis; la seule fréquentation du lieu ou du voisinage immédiat du lieu où se produit la violation est suffisante.²²

Les tribunaux pour leur part ne sont pas demeurés en reste et ont également conclu que la notion d'intérêt était élargie, tel que le démontre l'extrait suivant de la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Nadon*:

L'article [19.3](#), quant à lui, a pour but d'élargir, de façon expresse, la notion d'intérêt en matière d'injonction afin de faciliter l'accès aux tribunaux pour le citoyen qui désire agir comme représentant de l'intérêt public lorsqu'il se produit une atteinte illégale à la qualité de l'environnement. Il semble généralement établi tant en jurisprudence qu'en doctrine que la *Loi sur la qualité de l'environnement* donne aux citoyens un droit particulier d'intervention en vue de protéger leur environnement. Même si dans beaucoup de cas le requérant en injonction aurait pu justifier d'un intérêt suffisant en vertu des règles applicables au droit commun des troubles de voisinage, il y a des cas où c'est l'intérêt plus libéral de l'article [19.3](#) qui lui permettra l'accès au tribunal. La seule fréquentation des lieux ou du voisinage immédiat du lieu où se produit la violation est alors suffisante, indépendamment du fait que le requérant ne subisse pas un dommage personnel plus grand que celui souffert par les autres citoyens.²³

1.4.2.3 Des critères d'émission au stade provisoire et interlocutoire allégés

Étant donné le fait que la L.Q.E. est une loi d'ordre public et que le respect de ses dispositions a été qualifié d'important à de nombreuses reprises par nos tribunaux, à commencer par la Cour suprême,

²². Lorne GIROUX, «La *Loi sur la qualité de l'environnement*: grands mécanismes et recours civils», dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 263, 325.

²³. *Nadon c. Anjou (Ville de)*, [1994] R.J.Q. 1823 (C.A.), [REJB 1994-28728](#). Voir aussi *Plante c. Énergie Carboneutre*, [EYB 2006-111488 \(C.S.\)](#).

notre Cour d'appel n'a pas hésité à rendre plusieurs décisions ayant comme conséquence de rendre plus aisée l'émission d'injonctions provisoires et interlocutoires.

En effet, contrairement à une demande d'injonction classique, l'apparente violation d'une norme objectivement fixée²⁴ de la L.Q.E., comme c'est le cas pour la nécessité d'obtenir une autorisation préalable, est considérée comme un préjudice irréparable qui justifie l'émission de l'injonction au stade provisoire sans qu'il soit requis de procéder à l'analyse de la balance des inconvénients.

[37] Or, tel que l'enseigne la jurisprudence constante de cette Cour, le seul fait d'entreprendre des travaux assujettis à l'exigence préalable d'un certificat d'autorisation de l'article [22 L.Q.E.](#), alors que ce certificat n'a pas été obtenu, justifie la délivrance quasi automatique d'une ordonnance d'injonction interlocutoire sans même qu'il soit nécessaire de se prononcer sur l'évaluation comparative des inconvénients. Une telle contravention à la L.Q.E. donne également ouverture au recours de l'injonction permanente.²⁵

D'aucuns, dont la soussignée, sont d'avis que ce corpus jurisprudentiel fait en sorte de rendre l'émission d'une injonction interlocutoire plus facile que l'injonction permanente puisque seule une apparence de droit est requise. Ce faisant, le fardeau de preuve de la personne qui allègue ne pas être assujettie à l'obligation, notamment en vertu de droits acquis, s'alourdit considérablement. Étant donné les conséquences fâcheuses de l'émission d'une injonction, une entreprise qui est exploitée en vertu de droits acquis serait fort avisée de se prémunir de ces risques en maintenant à jour une documentation permettant de démontrer de manière satisfaisante autant l'existence que le maintien des droits acquis au fil des années.

1.4.3 Le recours à l'injonction en vertu du Code de procédure civile

L'existence d'un droit à l'injonction prévu à la L.Q.E. n'a pas par ailleurs éliminé la possibilité d'intenter un recours en injonction fondé sur le *Code de procédure civile*, lequel demeure disponible notamment pour les personnes morales qui ne peuvent bénéficier de l'article [19.3](#) de la L.Q.E. En ce cas, l'intérêt requis est l'intérêt au sens classique du terme, il se doit donc d'être direct²⁶.

Art. 752 . Outre l'injonction qu'elle peut demander par requête introductive d'instance, avec ou sans autres conclusions, une partie peut, au début ou au cours d'une instance, obtenir une injonction interlocutoire.

L'injonction interlocutoire peut être accordée lorsque celui qui la demande paraît y avoir droit et qu'elle est jugée nécessaire pour empêcher que ne lui soit causé un préjudice sérieux ou irréparable, ou que ne soit créé un état de fait ou de droit de nature à rendre le jugement final inefficace.

1.4.4 Les recours pour obtenir ou faire modifier une autorisation environnementale

La L.Q.E. prévoit un recours en révision devant le Tribunal administratif du Québec dès lors qu'une demande d'autorisation est refusée ou accordée avec des conditions plus contraignantes que la demande. L'arrêt récent de la Cour suprême dans l'affaire *Dunsmuir*²⁷ a modifié la grille d'analyse qui

24. Dans l'arrêt *Gagné c. Boulianne*, [1991] R.J.Q. 893, 898, [EYB 1991-63754](#) (C.A.), la Cour d'appel écarte l'application des critères simplifiés lorsque l'infraction reprochée n'est pas une norme dite objectivement fixée.

25. *Filion c. Vallée-du-Richelieu*, J.E. 2006-705 (C.A.), [EYB 2006-102595](#). Sur cette même question, voir également *Val-Bélair c. Entreprises Raymond Denis inc.*, *supra*, note 10 et *Constantineau c. Municipalité de Saint-Adolphe d'Howard*, [1996] R.D.J. 154 (C.A.), [EYB 1996-71131](#).

26. *AQLPA c. Compagnie américaine de fer et métaux inc.*, J.E. 2005-1893 (C.S.), [EYB 2005-94739](#).

était utilisée par le Tribunal administratif du Québec pour réviser les décisions du ministre et du gouvernement et il importe de tenir compte de ces modifications et d'apporter les adaptations nécessaires lorsque l'on souhaite consulter les décisions antérieures à cet arrêt.

En effet, avant cet arrêt de la Cour suprême, il était d'usage d'identifier la norme de contrôle applicable qui variait de la décision correcte à la décision manifestement déraisonnable, en passant par la décision raisonnable *simpliciter*. Depuis *Dunsmuir*, seules deux normes persistent, la norme de la décision manifestement déraisonnable ayant été fusionnée avec la norme de la décision raisonnable *simpliciter*. De plus, la grille d'analyse suggérée par la Cour suprême diffère de celle utilisée préalablement. Ce qui ne veut pas dire que la conclusion tirée dans les décisions rendues antérieurement serait différente aujourd'hui. Mais malheureusement, la conclusion inverse ne peut non plus être tirée. Il convient donc de faire preuve d'une certaine prudence dans l'utilisation de ces précédents.

1.4.5 Les recours pour contester une autorisation ministérielle ou gouvernementale

Le recours en révision précité n'étant pas disponible pour contester la validité d'une autorisation émise, toute personne souhaitant le faire doit s'adresser aux tribunaux en vertu du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure et demander une révision judiciaire de la décision rendue.

Au cours des dernières années, plusieurs recours de cette nature ont été intentés par des organisations, des individus et par des regroupements de citoyens opposés à un projet²⁸. Il ressort des décisions rendues que les tribunaux font preuve d'une grande déférence en ce qui concerne l'opportunité de la décision rendue, notamment en vertu du large pouvoir discrétionnaire du gouvernement et du ministre à cet égard, mais qu'ils interviendront pour réviser ou annuler une décision si celle-ci a été rendue de façon illégale ou sans qu'aient été respectées les obligations de vérification préalable imposées par la L.Q.E.²⁹.

Tel que plus amplement détaillé au paragraphe précédent, l'arrêt récent de la Cour suprême dans l'affaire *Dunsmuir*³⁰ a modifié la grille d'analyse qui était utilisée par les tribunaux pour réviser les décisions du ministre et du gouvernement. En effet, la Cour suprême a décrit dans cet arrêt le prisme à travers lequel les organismes de révision devaient analyser les questions qui leur étaient soumises. L'analyse pragmatique et fonctionnelle est devenue «l'analyse relative à la norme de contrôle». La Cour suprême a ainsi choisi de repenser tant le nombre que la teneur des normes de contrôle, de même que *la démarche analytique qui préside à la détermination de la norme applicable*³¹. La Cour suprême est arrivée à la conclusion qu'il ne doit y avoir que deux normes de contrôle: celle de la décision correcte et celle de la décision raisonnable. Il importe donc de tenir compte de ces modifications et d'apporter les adaptations nécessaires lorsque l'on souhaite se référer aux décisions antérieures à cet arrêt.

27. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, [EYB 2008-130674](#).

28. *Comité de citoyens de Saint-Germain de Kamouraska inc. c. Municipalité de Saint-Germain de Kamouraska* (2 octobre 2000), Kamouraska, n° 250-05-000735-993, [REJB 2000-21360](#) (C.S.); *Comité des citoyens de la Presqu'Île-Lanaudière c. P.G. du Québec* (24 août 2006), Montréal, n° 500-17-023251-047, [EYB 2006-109252](#) (C.S.); *Conseil régional de l'environnement de Montréal c. P.G. du Québec* (9 juin 2008), Montréal, n° 500-17-030340-064, [EYB 2008-134480](#) (C.S.).

29. *Montréal (Ville de) c. Bégin* (12 septembre 2001), Montréal, n° 500-09-006792-980, [REJB 2001-26435](#) (C.A.); *Comité des citoyens de la Presqu'Île-Lanaudière c. P.G. du Québec*, *supra*, note 28 et *Comité de citoyens de Saint-Germain de Kamouraska inc. c. Municipalité de Saint-Germain de Kamouraska*, *supra*, note 28.

30. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 27.

31. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 27.

1.4.6 Le recours en mandamus

Puisqu'il n'existe aucune obligation pour le ministre ou le gouvernement de rendre une décision concernant les demandes d'autorisations environnementales à l'intérieur d'un délai imparti, il arrive que des promoteurs n'aient d'autre choix que de recourir aux tribunaux pour forcer le ministre ou le gouvernement à rendre une décision ou à émettre l'autorisation demandée³².

Il importe de retenir que dans de tels cas, les tribunaux sont réticents à rendre la décision à la place du ministre ou du gouvernement notamment à cause du caractère discrétionnaire de la décision et vont généralement se contenter d'ordonner au ministre ou au gouvernement de prendre une décision à l'intérieur d'un délai imparti.

Toutefois, certains cas ont donné lieu à des ordonnances visant l'émission des autorisations demandées³³. Il s'agit alors de cas particuliers où une preuve concluant avait été administrée révélant que les agissements des représentants du ministre étaient répréhensibles. Dans une décision rendue à cet effet, la Cour d'appel a reconnu que lorsqu'une telle preuve était administrée, il était possible pour un promoteur de demander aux tribunaux de se substituer à l'autorité aux fins de la prise de décision, même dans un contexte de décision discrétionnaire comme celle de l'autorisation en vertu de l'article 22 de la L.Q.E.³⁴.

2. COMMENTAIRES SUR CERTAINES ILLUSTRATIONS JURISPRUDENTIELLES RÉCENTES

Plusieurs décisions ont été rendues au cours des récentes années en matière d'autorisations environnementales. La plupart réitère les principes généraux énoncés précédemment de sorte qu'il serait inutilement long et fastidieux d'en faire la nomenclature complète dans le présent article. Il existe d'excellents ouvrages dont la vocation est d'offrir une liste complète des décisions rendues dans un domaine auxquels nous vous référons sans hésitation.

Certaines décisions sont par ailleurs intéressantes car elles jettent un éclairage différent sur l'état du droit ou précisent des aspects de celui-ci qui n'avaient pas encore été abordés ou clarifiés par les tribunaux. D'autres s'écartent complètement des principes énoncés.

Nous avons procédé donc à une sélection tout à fait subjective et arbitraire de ces décisions, dénuée de toute prétention d'exhaustivité, afin de susciter une réflexion sur les enjeux à venir dans ce domaine fascinant et en constante évolution du droit.

2.1 Les décisions de la Cour suprême

En 2010, le plus haut tribunal du pays a rendu deux décisions clés relativement au processus d'évaluation des impacts environnementaux et, plus particulièrement, en ce qui concerne l'application du processus fédéral alors que d'autres processus trouvent application de même que l'étendue de celui-ci.

32. 9007-5193 *Québec inc. c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [EYB 2006-108789](#) (C.S.); *Québec (Ministre du Développement, de l'Environnement et des Parcs) c. 9007-5193 Québec inc.*, 2007 QCCA 667, [EYB 2007-119413](#). Voir aussi 3766063 *Canada inc. c. Ministre de l'Environnement du Québec*, *supra*, note 17.

33. 9007-5193 *Québec inc c. Ministre de l'Environnement*, *supra*, note 32.

34. *Ibid.*

L'arrêt *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*

La plus importante d'entre elles selon nous, de par les impacts qu'elle pourrait avoir sur une grande partie des projets soumis à la procédure provinciale, est l'affaire *Mines Alerte Canada*³⁵. Dans cette affaire, un projet d'exploitation d'une mine à ciel ouvert et d'une usine de concentration de minerai située en Colombie-Britannique a été assujéti à une évaluation des impacts environnementaux conforme à la procédure provinciale applicable. Durant cette évaluation, des organismes fédéraux et provinciaux, ainsi que des représentants des Premières nations et du public ont pu faire part de leurs observations. À l'issue de cette procédure, le BC Environmental Office a conclu que le projet n'était pas susceptible d'avoir des effets négatifs importants sur l'environnement pris dans son sens large, ce qui a permis à la province d'émettre le certificat d'évaluation environnementale.

En parallèle de ce processus, le promoteur a présenté son projet au ministère fédéral des Pêches et Océans afin d'obtenir les autorisations requises pour quelques aspects, notamment la construction de bassins de dépôt de résidus miniers. D'entrée de jeu le Ministère a conclu qu'une étude approfondie devait être menée et que le projet de mine et d'usine de concentration était d'une portée telle qu'il était assujéti à une telle étude. Par la suite, le Ministère, utilisant ses pouvoirs en vertu de l'article 15(1) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (ci-après la «L.C.E.E.»), a réduit la portée du projet aux seuls aspects pouvant avoir un impact sur les domaines de compétence fédérale, ce qui excluait la mine et l'usine de concentration, de sorte que l'étude approfondie n'était plus requise. La procédure d'examen préalable de la L.C.E.E. a donc été suivie et les conclusions se sont avérées similaires aux conclusions du processus provincial.

Mines Alerte Canada a demandé la révision de la décision, ce que la Cour fédérale avait accueilli en exigeant du fédéral qu'une étude approfondie soit effectuée. La Cour d'appel avait cassé la décision, d'où le pourvoi à la Cour suprême.

Dans sa décision, la Cour suprême a accueilli l'appel et décrété que le ministère des Pêches et Océans avait erré en réduisant la portée du projet. Ainsi, malgré que l'article 15(1) précité donne le pouvoir de déterminer la portée d'un projet, c'est-à-dire définir les aspects du projet devant être inclus dans l'évaluation fédérale, la L.C.E.E. ne permettait pas de décider de la voie à suivre pour l'évaluation prévu à l'article 21 de cette même loi (étude approfondie ou examen préalable). La Cour indique qu'aux fins de l'application de l'article 21, c'est le projet tel que défini et proposé par le promoteur qui doit être retenu et non pas le projet dont la portée a été définie par l'autorité responsable. En l'espèce, le promoteur avait défini son projet plus largement. La Cour souligne qu'il est du devoir des autorités provinciales et fédérales de travailler conjointement afin de minimiser les impacts des dédoublements inhérents à l'assujétissement à deux procédures d'évaluation environnementale.

Par ailleurs, la Cour suprême refuse d'octroyer le remède demandé par Mines Alerte Canada et d'ordonner qu'une étude approfondie soit entreprise. En l'espèce, le promoteur n'était pas responsable des erreurs commises par le fédéral et aucune allégation que l'analyse du provincial avait été faite de manière incorrecte ou incomplète, d'autant plus que Mines Alerte Canada n'avait pas participé à ces audiences non plus qu'elle n'avait attaqué la validité de l'autorisation émise. Seule la conclusion en jugement déclaratoire a été accordée.

Il est loisible de se questionner sur la portée d'une telle décision. En effet, quel pourrait être le gain découlant d'un élargissement de l'étendue des aspects d'un projet couvert par une évaluation

³⁵. *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [EYB 2010-168432](#) .

environnementale fédérale lorsque les aspects ajoutés n'entrent pas dans la juridiction du fédéral? Par exemple, dans le cas en l'espèce, quels auraient été les moyens d'intervention du fédéral si, à l'issue de l'étude approfondie du projet d'exploitation de la mine, ce dernier avait été d'avis qu'il n'est pas conforme aux normes provinciales applicables? La pratique établie voulant que l'étude fédérale soit limitée aux aspects pouvant avoir un impact sur des éléments de compétence fédérale n'était-elle pas l'approche à préconiser afin d'éviter une multiplication inutile et inefficace des processus d'évaluation?

D'autre part, les praticiens se doivent de réaliser l'importance de bien rédiger les documents de demandes d'autorisation afin de n'y inclure que les éléments qui font l'objet d'une obligation d'approbation préalable. Les gouvernements provinciaux et fédéraux, pour leur part, auraient avantage à se concerter pour trouver des mécanismes efficaces permettant une analyse conjointe ou, à défaut, un échange d'informations visant à permettre un meilleur arrimage des procédures d'évaluation des impacts environnementaux afin de limiter les délais et les coûts pour les promoteurs.

L'arrêt *Québec (Procureur général) c. Moses* ³⁶

Cette affaire est une illustration grandiose des difficultés d'interprétation liées à la détermination des processus d'autorisation applicables à un projet donné. Malheureusement, la décision de la Cour suprême n'aura pas pour effet de simplifier la tâche aux promoteurs et décideurs dans le futur.

En l'espèce, il s'agit d'un projet d'exploitation minière à la Baie James, sur un territoire visé par la convention de la Baie James et du Nord québécois (ci-après la «Convention») qui fut signée par le fédéral, le provincial et les autochtones. À la lumière de la Convention qui prévoit un processus d'évaluation qui lui est propre et qui s'établit en fonction de la nature du projet, les parties impliquées ont déduit que la procédure à suivre était celle relevant de la compétence provinciale.

Le fédéral pour sa part a déterminé qu'en sus des processus prévus à la Convention, ceux édictés par la L.C.E.E. s'appliquaient, de sorte qu'une étude approfondie était nécessaire à cause des impacts potentiels du projet sur les pêches.

Les Cris ont déposé une demande en jugement déclaratoire pour faire déterminer leurs droits et obligations. Aucune des parties n'interprétait la législation et la Convention de la même manière, ni ne s'entendait sur la procédure applicable. La Cour supérieure a statué que seul le processus provincial prévu à la Convention s'appliquait. La Cour d'appel a annulé le jugement en décrétant que c'est plutôt le processus fédéral de la Convention qui s'appliquait et non pas celui de la L.C.E.E.

Il semble que la Cour suprême aussi ait été divisée puisque le jugement rendu était à 5 contre 4. La dissidence qui compte les juges québécois qui siégeaient lors de cette cause est d'ailleurs fort virulente. Dans sa décision, la Cour suprême décide que le processus fédéral de la L.C.E.E. s'applique en sus du processus provincial prévu à la Convention. Elle indique même que l'évaluation faite en vertu de la L.C.E.E. doit être effectuée après que le processus provincial serait terminé. La Cour ajoute que le tout doit être fait en respectant intégralement l'obligation de la Couronne de consulter les Cris telle que définie par la Cour suprême dans des jugements précédents.

Il va sans dire que cette décision aura un impact majeur sur plusieurs projets qui sont en cours dans les régions assujetties à des traités ou à la Convention. Les promoteurs risquent fort de faire les frais des modifications qui devront être apportées à l'évaluation de leurs projets et des difficultés d'interprétation future qui ne manqueront pas de se soulever. Encore une fois, c'est l'arrimage entre les divers processus applicables qui pose le plus grand défi. Espérons que les autorités feront de l'établissement de normes

36. *Québec (Procureur général) c. Moses*, 2010 CSC 17, [EYB 2010-173807](#).

claires visant à procéder conjointement et simultanément aux évaluations des impacts une priorité afin d'éviter la répétition d'une telle situation fâcheuse à l'avenir. De cette manière, les incertitudes vécues présentement dues au fait que la collaboration se fait différemment d'un dossier à l'autre pourraient être atténuées par l'adoption de règles claires à cet effet.

2.2 Les décisions de notre Cour d'appel

La Cour d'appel n'est pas demeurée en reste non plus en ce qui concerne les questions juridictionnelles. À l'instar de la Cour suprême, elle a maintenu le cap sur la doctrine d'incompatibilité et sur l'interprétation large de la juridiction en matière environnementale. Elle a également précisé les critères d'émission d'une injonction interlocutoire et de l'intérêt pour intenter ou être partie à un litige.

L'arrêt *Enfouissement J.C. Verreault ltée c. St-Robert (Municipalité)*

Dans cette affaire³⁷ l'exploitant d'un site d'enfouissement de sables de fonderie et de sables usés dûment autorisé qui devait cesser ses opérations dans la foulée de l'application du REIMR en janvier 2009 souhaitait modifier les services offerts afin de pouvoir enfouir des sols contaminés en partenariat avec une entreprise spécialisée dans le domaine. La municipalité ayant refusé d'émettre l'attestation de conformité prévue à la L.Q.E., l'exploitant a intenté un recours en *mandamus* pour forcer l'émission de ladite attestation. La Cour supérieure ayant rejeté sa requête, il appelle de la décision.

Dans son jugement, la Cour d'appel rappelle le principe voulant qu'une municipalité est habilitée à poursuivre des objectifs de protection de l'environnement lors de l'adoption de ses règlements, notamment de son règlement de zonage. Ainsi, un règlement de zonage qui prohibe une activité par ailleurs réglementée par le gouvernement provincial ne sera pas jugé invalide en vertu de l'article 124 de la L.Q.E., lequel édicte que le règlement provincial prime sur le règlement municipal, puisqu'ils ne portent pas sur les mêmes objets. Citant l'arrêt *St-Michel Archange*³⁸ la Cour va jusqu'à dire que la finalité des règlements examinés doit être la même, voire identique pour l'un et l'autre.

Un élément intéressant de cette décision est le fait que la Cour d'appel reconnaît aux municipalités un pouvoir implicite de prohiber certaines activités dans une zone concernée en procédant à l'énumération des usages permis. En l'espèce, la Cour conclut que la liste des usages du règlement de zonage est une énumération restrictive.

L'arrêt *St-Calixte (Municipalité de) c. Ciment Québec*

Cette histoire met en lumière les difficultés d'arrimage entre les divers paliers de gouvernement et l'absence de collaboration efficace entre le gouvernement provincial et les municipalités, donnant lieu à des situations abracadabrantes. Notre gouvernement aurait avantage à prendre acte de ces enseignements de la Cour d'appel pour modifier ses méthodes dans le futur, au bénéfice de tous.

Dans cette affaire³⁹, une municipalité a dû avoir recours à toute la panoplie des véhicules procéduraux prévus par nos lois pour demeurer impliquée dans le processus décisionnel relativement à un projet d'établissement d'une carrière située sur son territoire.

Dans le cadre d'une demande de certificat d'autorisation pour l'exploitation d'une carrière, Ciment Québec a obtenu de la municipalité une attestation de conformité à la réglementation municipale. Or, le

37. *Enfouissement J.C. Verreault ltée c. St-Robert (Municipalité)*, 2010 QCCA 922, [EYB 2010-173788](#) .

38. *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.) , [EYB 1988-77097](#).

39. *St-Calixte (Municipalité de) c. Ciment Québec*, 2009 QCCA 1053, [EYB 2009-159489](#) .

projet a fait l'objet de modifications par la suite dans le cadre de l'analyse de la demande par le Ministère. La municipalité demande alors les informations relatives aux modifications, ce que la demanderesse refuse de lui fournir.

La municipalité intente alors une requête en injonction afin d'ordonner au ministre de ne pas émettre le certificat d'autorisation et pour obtenir les documents demandés. Elle prétend que son attestation ne saurait s'appliquer à un projet modifié et qu'une nouvelle attestation de conformité est requise. La requête est rejetée par la Cour supérieure au motif qu'une cause est pendante devant la Commission d'accès à l'information qui a juridiction en la matière.

Ciment Québec pour sa part intente un recours en *mandamus* contre le ministre pour obtenir le certificat d'autorisation. La municipalité tente d'intervenir dans la cause. La demande d'intervention est rejetée par la Cour supérieure car jugée prématurée, la municipalité n'ayant pas un intérêt né et actuel étant donné la cause pendante devant la Commission d'accès à l'information.

Dans la décision rendue sur l'appel de ce dernier jugement, notre Cour indique que la municipalité a l'intérêt requis dans le contexte de la délivrance d'un certificat d'autorisation, surtout si la demande a fait l'objet de modifications subséquentes à l'émission de son attestation de conformité. La municipalité a sans conteste un intérêt né et actuel à participer au débat concernant l'exploitation d'une nouvelle carrière sur son territoire. La demande d'accès pendante ne saurait faire obstacle à l'opportunité pour elle d'intervenir dans le débat devant la Cour supérieure.

La saga *More c. Plante et Fiducie Remdev*

L'auteure de ces lignes étant impliquée dans ce dossier, il va sans dire que le présent commentaire ne peut prétendre être objectif. Ce point étant clarifié, il n'en demeure pas moins que l'arrêt rendu par la Cour d'appel donne un éclairage plus précis concernant les critères d'injonction interlocutoire lorsqu'une infraction à une disposition d'une loi d'ordre public est invoquée.

Dans cette affaire, des individus et l'entreprise WM Québec inc. (ci-après «WM») ont intenté un recours en injonction provisoire, interlocutoire et permanente contre Fiducie Remdev et l'entreprise RCI Environnement (ci-après «RCI») visant à faire cesser des travaux d'aménagement d'un poste de transfert dans un bâtiment existant situé à Longueuil sur le terrain adjacent au poste de transbordement exploité par WM. Le bâtiment inoccupé a été acquis par Fiducie Remdev et a été loué par RCI. Une demande de modification du règlement de zonage afin de permettre l'exploitation d'un poste de transbordement a été accueillie par la Ville de Longueuil. Une demande de certificat d'autorisation a ensuite été déposée par RCI au ministre pour établir et exploiter le centre de transbordement. Des permis de construction ont également été demandés tant par Fiducie Remdev que par RCI.

Sans attendre l'émission des permis et le certificat demandé, des travaux importants ont été entrepris dans le bâtiment et sur le terrain alentours. Devant l'incapacité de la Ville de faire cesser les travaux, les demandeurs se sont adressés aux tribunaux pour ce faire.

Fiducie Remdev et RCI pour leur part ont soumis l'argument que les travaux effectués consistaient en une mise aux normes du bâtiment par Fiducie Remdev et qu'aucune autorisation n'était requise en vertu de la L.Q.E. Ils se fondaient sur un courriel d'un analyste du Ministère qui avalisait leur position. Ils invoquaient également la théorie des mains propres pour demander le rejet de la demande.

Du côté des demandeurs, l'argument présenté était que l'article [55](#) de la L.Q.E. imposait l'obligation d'obtenir un certificat pour l'établissement d'un poste de transbordement. D'ailleurs, le *Règlement*

d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement spécifiait que l'exemption d'obtenir un certificat d'autorisation pour la réfection d'un bâtiment ne s'appliquait pas à un bâtiment où serait exploité un poste de transbordement.

Une injonction provisoire a été obtenue, laquelle a par la suite été transposée dans des ordonnances de sauvegarde, au motif qu'une preuve *prima facie* de la nécessité d'obtenir un certificat d'autorisation de sorte que, conformément aux enseignements de la Cour d'appel, il n'était pas requis de procéder à l'analyse du préjudice irréparable et de la balance des inconvénients⁴⁰. Au stade de l'injonction interlocutoire, l'honorable juge Nadeau a rejeté l'argument voulant qu'un certificat était requis en l'espèce et a conclu que l'analyse de la balance des inconvénients et le préjudice favorisaient *Fiducie Remdev*⁴¹.

Dans le cadre de l'appel de la décision rejetant la demande d'injonction interlocutoire, la Cour d'appel a rendu une décision qui clarifie l'application de ses jugements antérieurs concernant les critères d'émission d'une injonction interlocutoire dans le contexte de la violation d'une disposition d'une loi d'ordre public en ajoutant une nuance à celle déjà énoncée de la violation à une norme objective ou subjective: celle de la constatation certaine de la violation reprochée.

41 Dans *Gagné c. Boulianne*, la Cour était appelée à se pencher sur l'argument voulant que, même en l'absence d'un droit clair et apparent, le juge n'ait pas à s'interroger sur l'évaluation comparative des inconvénients lorsque la demande *d'injonction interlocutoire est fondée sur la violation de la L.Q.E.*, une loi d'ordre public. La Cour, sous la plume du juge Baudouin, écarte le syllogisme qui conduirait à dire que «parce que la loi est d'intérêt d'ordre public, il s'ensuit nécessairement que, dans tous les cas, le test de l'évaluation comparative des inconvénients doit être éliminé» (p. 893). La Cour propose une approche plus nuancée de la question, par exemple selon qu'il s'agit d'une contravention à une norme objectivement fixée ou d'une contravention à une norme dont la violation exige une appréciation plus subjective. Mais, comme l'écrit le juge Baudouin, «[e]ncore faut-il [...] qu'il puisse y avoir constatation certaine de la contravention reprochée» (p. 898). Dans le présent cas, cette contravention n'a pas été établie; elle est, comme nous l'écrivions plus haut, à tout le moins discutable ou douteuse. Il y avait donc lieu de procéder à l'évaluation comparative des inconvénients.

[...]

43 Finalement, nous estimons approprié d'ajouter un dernier commentaire. Nous n'entendons pas ici déroger à une règle maintes fois reprise par notre Cour qui veut qu'en matière de violation d'une norme objective prévue par une loi d'intérêt public l'illégalité apparente de l'exploitation crée en soi un préjudice sérieux⁵. Dans ces trois affaires, il était acquis au débat qu'un certificat d'autorisation était nécessaire sous réserve, dans un de ces cas, de droits acquis. En l'espèce, la situation juridique est tout autre et nous tenons à le redire. La ministre chargée de l'émission du certificat d'autorisation et le Procureur général affirment, tous deux, qu'aucun certificat d'autorisation ne sera émis pour les travaux en cours puisque aucun certificat n'est requis. Cette prise de position, examinée en fonction de la preuve faite et des dispositions législatives et réglementaires en cause, nous amène à conclure à l'absence de droit apparent à l'injonction interlocutoire recherchée ou, à tout le moins, à un droit discutable ou douteux, d'où, selon nous, la nécessité de procéder à l'évaluation comparative des inconvénients.⁴²

40. *More c. Fiducie Remdev*, [EYB 2009-164324 \(C.S.\)](#).

41. *More c. Fiducie Remdev*, [EYB 2009-167423 \(C.S.\)](#).

42. *More c. Plante*, [EYB 2009-167179 \(C.A.\)](#).

5. *Québec (P.G.) c. Société du Parc industriel du centre du Québec*, [1979] C.A. 357 , [EYB 1979-135914](#); *Val-Belair (Ville) c. Entreprises Raymond Denis inc.*, [1993] R.J.Q. 637 , [EYB 1993-64105](#) (C.A.) (autorisation de pourvoi refusée: [1993] 3 R.C.S. vi); *Constantineau c. St-Adolphe d'Howard*, [1996] R.D.J. 154, [EYB 1996-71131](#) .

La Cour d'appel a donc déferé au juge qui entendra le recours pour l'injonction permanente la question de savoir si, en vertu des articles [22](#) et [55](#) de la L.Q.E. un certificat d'autorisation est requis en l'espèce. Il importe toutefois de souligner que le jugement contient une forte dissidence qui conclut au contraire que le certificat est bel et bien requis.

3. CONCLUSION GÉNÉRALE

Il ressort de la lecture des jugements rendus récemment que les principes énoncés par nos tribunaux supérieurs sont toujours d'actualité. Tout au plus avons-nous eu droit à certains éclaircissements sur l'application de certains d'entre eux.

Par ailleurs, il appert que la multiplication des lois et règlements et l'implication de plus en plus active de tous les intervenants de la société dans les processus d'approbation des projets sont source de difficultés d'interprétation et d'application importantes et donnent lieu à de nombreux litiges.

Il est à souhaiter que nos gouvernements de tous les paliers réalisent l'importance de travailler conjointement à l'avenir afin de trouver des méthodes plus cohérentes et, par définition, plus efficaces afin de parvenir à l'objectif de tous: permettre la suite des activités d'exploitation humaines dans le respect des principes de protection de notre environnement et avec l'objectif de favoriser le développement durable de nos ressources.