

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-014831-119

DATE : 12 mars 2012

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE JUGE MARTIN DALLAIRE, J.C.S.

LES ATOCAS DE L'ÉRABLE INC., personne morale légalement constituée en vertu de la partie 1A de la *Loi sur les compagnies*, ayant son siège au 1890, rue St-Calixte, à Plessisville (Québec) J6L 1R6

Requérante

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, en qualité de **MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS**, direction des affaires juridiques, 675, boulevard René-Lévesque Est, Édifice Marie Guyart, 5^e étage, Québec (Québec) G1R 5V7

Intimé

et

ASSOCIATION DES PRODUCTEURS DE CANNEBERGES DU QUÉBEC (A.P.C.Q.) personne morale légalement constituée en vertu de la partie 3 de la *Loi sur les compagnies*, ayant son siège social au 859, ancienne rue de l'Église, Notre-Dame-de-Lourdes (Québec) G0S 1T0

Mise en cause

JUGEMENT

[1] La requérante, les Atocas de l'Érable, ci-après appelée « *la requérante* », à titre de producteur majeur et d'importance d'atocas requiert en janvier 2008, dans le cadre d'un projet d'expansion de son entreprise, un certificat d'autorisation du Ministère du Développement Durable de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), ci-après appelé « *intimé* » par voie de *mandamus* au sens de l'article 844 C.p.c.Q. Elle implique l'Association des producteurs de canneberges du Québec (APCQ), appelée « *la mise en cause* » en raison de son rôle de regroupement des producteurs d'atocas.

[2] Cette requête survient après plus de trois ans de tergiversations et de demandes sans cesse modifiées de la part de l'intimé.

[3] La requérante cherche à obtenir un certificat d'autorisation, d'autant plus qu'elle détient déjà, au soutien de sa requête, des autorisations des autres instances gouvernementales concernées à savoir, la MRC du secteur et les municipalités visées par son exploitation.

[4] Ce recours soulève de nombreuses questions dont notamment l'assise juridique d'une directive gouvernementale, l'effet juridique sur le droit de propriété de cette directive, les demandes tatillonnes et répétées du ministère, et la nature du recours.

LA TRAME FACTUELLE

[5] À titre préalable, la requérante expose les grandes lignes de la culture d'atocas. Monsieur Sébastien Marchand, agronome avec une maîtrise en gestion et en voie d'études doctorales, est consultant auprès des différents intervenants de l'industrie des atocas. Il se livre à un exercice de vulgarisation sur la culture de ce fruit et sa mise en valeur étayée par un tableau produit sous la pièce R-8.

[6] Par la suite, monsieur Jacques Painchaud, agronome au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), vivement impliqué dans le secteur visé par l'exploitation de la requérante, fait état de l'intervention et de l'accompagnement du ministère auprès des différents producteurs pour ce type de production jugé très approprié pour le centre du Québec. Cette culture est une exploitation commercialement rentable et dont les effets sur l'environnement sont mitigés par rapport à d'autres types de culture (pièce R-9).

[7] Bien que la plante requiert beaucoup d'eau, cette eau circule en circuit fermé et présente peu d'impact environnemental, sauf bien entendu, l'utilisation d'herbicides et de pesticides dont notamment le phosphore.

[8] Depuis quelques années, la mise en cause et le MAPAQ travaillent de pair avec l'ensemble des producteurs pour assurer une mise en marché efficace du produit, et ce, dans une approche de développement durable.

[9] Après cette mise en situation, le tribunal entend le représentant de l'entreprise, monsieur Pierre Fortier. Celui-ci crée l'entreprise requérante en 1994. Elle a la particularité d'être une entreprise familiale qui voit l'intégration de l'épouse et de leurs deux enfants dans un souci de pérennité.

[10] Bénéficiant d'une relève agricole importante, celle-ci se révèle un producteur attentionné, soucieux du développement de son produit et particulièrement efficace. D'ailleurs, les états financiers démontrent qu'il s'agit d'un producteur responsable et économiquement rentable (pièce R-12).

[11] De surcroît, les médailles de mérite agricole, soit celle de bronze obtenue en 2006 et celle d'argent obtenue en 2011 (pièce R-10) sont le reflet du sérieux et de la crédibilité de l'organisation.

[12] Au fil des ans, la requérante se livre à des développements technologiques pour certains outils de production mécaniques perfectionnés pour la mise en valeur de la production d'atocas.

[13] Puis vient le narratif des différentes interventions avec l'intimé (MDDEP). Sa première demande d'un certificat d'autorisation remonte au 1^{er} novembre 2007. Celle-ci est reçue au ministère le 8 janvier 2008. On prétend que dans 75 jours une réponse serait donnée (pièce PG-4). Ce n'est qu'au cours du mois de juin 2008 qu'il reçoit une demande du ministère exigeant une caractérisation de son site d'exploitation (pièce PG-5).

[14] Il faut dire que son site d'exploitation se trouve à affecter des milieux humides, soit des ruisseaux en périphérie et des marécages et tourbières en pourtour. Cette caractéristique des milieux humides préoccupe l'intimé (MDDEP).

[15] Lorsqu'il reçoit la demande de caractérisation, il juge approprié dans les circonstances de s'adjoindre un professionnel consultant, soit monsieur Hugues Lapierre de BPH Environnement inc., afin de répondre aux précisions requises du ministère.

[16] Or, de fil en aiguille, plusieurs formulaires sont produits et des tractations ont lieu sur des mesures d'atténuation, telles des possibilités d'échange de terrains et de récupération, de même que des servitudes d'exploitation discutées au fur et à mesure de nombreuses rencontres.

[17] L'intervenante du ministère, soit madame Mélanie Bellemarre, en s'appuyant sur une directive émise par le ministère (pièce PG-1), cherche à obtenir une compensation pour l'empiètement des milieux humides. Or, cette directive ne précise pas les éléments d'intervention telle la quotité ou la base de récupération. À titre

d'exemple, l'entreprise se voit confrontée à une possibilité d'échanger 13.96 hectares d'utilisation en marécages pour 65.14 hectares d'un autre terrain à titre de compensation (pièce PG-20).

[18] A cours du mois d'octobre 2010, la requérante croit avoir une entente , mais voilà que survient un problème avec une zone pour la tortue des bois.

[19] En effet, sur l'une des rivières, en pourtour de l'exploitation, il y aurait là un lieu de nidification de la tortue des bois à protéger.

[20] Or, cette zone représente un impact environnemental puisqu'un monticule de sable d'importance s'y trouve et la requérante tient à le conserver puisque l'utilisation de ce sable est requise aux fins de son exploitation. Bref, le témoin relate son impatience et son accablement à voir un dossier d'importance prendre autant de temps.

[21] Il mentionne également les inconvénients que cause le retard à traiter son dossier qui traîne depuis 2008.

[22] L'objectif du projet est un accroissement majeur de production pour notamment établir un volume de production d'importance, afin d'installer une usine de transformation du produit . Or en l'absence d'autorisation, son projet stagne.

[23] Il fera également état du fait qu'en raison de certaines caractéristiques de production, il ne peut adhérer à la coopérative « *Ocean Spray* ». Cette adhésion permet d'assurer une mise en marché protégée.

[24] Il résume ses démarches auprès des différents intervenants, soit MRC et municipalités. Celles-ci sont excédées de le voir revenir à chaque fois avec des demandes d'autorisation modifiées. Il les interpelle à huit reprises dans le but d'obtenir des modifications au certificat. Elles lui auraient demandé de savoir à quoi s'en tenir.

[25] En cours de procédures, soit en décembre 2011, il obtient l'émission des certificats de conformité par les autorités de la MRC de l'Érable et des municipalités de Princeville et de Notre-Dame-de-Lourdes requis pour la présentation de sa requête (pièce R-14).

[26] Monsieur Léo Ouellet, responsable de la gestion des cours d'eau auprès de la MRC des Érables, relate ses différentes interventions pour le projet présenté par la requérante.

[27] Il est bien au fait de ce projet. Il pose la question de l'opportunité des autorisations en disant à la requérante qu'il faut d'abord obtenir l'autorisation de l'intimé (MDDEP) pour par la suite valider celle de la MRC et des municipalités. Or, la requérante lui expose qu'à l'inverse, on exige les certificats d'autorisation des MRC et des municipalités avant d'obtenir la validation du MDDEP.

[28] Quoi qu'il en soit, il fait donc cet exercice et il confirme les autorisations, lesquelles sont modifiées et fluctuent passablement au fil des ans. Au point tel que ces multiples démarches et discussions entraînent une réflexion auprès des élus municipaux quant à une réforme administrative pour le traitement de ces dossiers, tant le processus est lourd, laborieux et exige énormément d'énergie de la part des intervenants municipaux. Il fera état d'au moins huit interventions de son service.

[29] Il a émis et remis les certificats de conformité pour des instances qui le concernent, soit la MRC et les municipalités pour le projet de la requérante.

[30] Monsieur David Proulx, ingénieur forestier au service de la MRC de l'Érable, fait état de ses interventions pour le respect des zones boisées. Le projet déposé par la requérante est autorisé par le service de la MRC en fonction des règlements applicables, et le projet est conforme dans l'exigence du respect d'une surface totale d'au moins 30% de boisé pour assurer des corridors de circulation.

[31] Monsieur Luc Decuber est le président de la mise en cause. Il préside cette association depuis plus de trois ans. Cette association fait partie d'une table sectorielle tripartite avec l'intimé (MDDEP) pour voir les impacts de production, entre autres, selon différentes politiques en matière de développement durable.

[32] Monsieur Hugues Lapierre travaille à titre de consultant pour l'entreprise BPH et il est ingénieur forestier avec une maîtrise en gestion intégrée de la ressource.

[33] Il est un consultant majeur dans le domaine de l'industrie des atocas ayant traité plus de 70 dossiers à ce jour.

[34] Au cours de l'été 2008, à la demande de la requérante, il présente un plan d'intervention et de caractérisation des sols. Il dépose son rapport en mars 2009 (pièce PG-11).

[35] Par la suite, plusieurs scénarios sont produits et étayés par un ensemble de modifications déposées, soit plus particulièrement les pièces R-15, P-20, P-30, P-31. À cet effet, il fait état de la directive (pièce PG-1) concernant des mesures de compensation qui sont fluctuantes, non uniformes à la grandeur de la province et qui varient suivant certains secteurs. Elles ne sont pas quantifiées et il n'y a pas de caractéristique d'appréciation, le tout selon le bon vouloir des intervenants. En somme, cette directive présente beaucoup de laxismes à ses yeux.

[36] Il prétend être près d'une entente au 15 décembre 2010, selon son courriel (pièce PG-24), après de multiples concessions, discussions et rencontres. Ils conviennent de certains éléments lorsqu'intervient tout à coup une demande à trois volets tout à fait inusitée, puisque non discutée antérieurement, soit une zone de protection pour la tortue des bois, un non-respect du certificat d'autorisation 2006 et l'utilisation de sable dans une zone prétendument tourbière (pièce PG-25).

[37] Suite à ces nouvelles revendications, l'actionnaire fondateur, monsieur Pierre Fortier abandonne et préfère consulter un avocat pour donner une solution juridique à un problème dont il ne voit pas nécessairement de conclusion pragmatique.

[38] De son côté, la représentante de l'intimé, madame Mélanie Bernard, confirme qu'elle est analyste depuis septembre 2005 auprès de l'intimé (MDDEP).

[39] Son cheminement professionnel l'amène à ce poste après plusieurs étapes de formation.

[40] Elle traite en moyenne une trentaine de dossiers par année, pratiquement tous reliés au domaine de la production de canneberges.

[41] Elle explique que toute demande de certificat d'autorisation est acheminée à un bureau de réception qui s'assure d'une forme de tamisage afin de vérifier que tous les documents sont conformes, pour par la suite être référée à l'analyste.

[42] Or, le dossier lui a été référé même s'il n'était pas complet et elle s'est mise à l'étude de ce dossier, nonobstant cet état de fait.

[43] La réponse donnée en dehors du délai de 75 jours s'explique puisque dans le formulaire, il y avait des indications que des documents émanant de la requérante étaient à venir. Elle était donc en attente de ces engagements qui ne se sont pas concrétisés.

[44] C'est pourquoi le 4 juin 2008 elle écrit dans le but d'obtenir une caractérisation des sols affectés.

[45] En effet, dans son analyse et selon ses prétentions, les dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c.-Q-2) plus particulièrement l'article 22, deuxième alinéa, fait référence à des milieux humides. Bien que les milieux humides ne soient pas définis, on y réfère à des « étangs, marais, marécages ou tourbières ». À l'interne, on considère une équivalence pour une classification de milieux humides.

[46] Comme il y a un impact dans l'aménagement de la cannebergère sur ces milieux; elle a donc exigé une caractérisation en invitant le promoteur à se doter d'un professionnel aux fins de cette caractérisation.

[47] Pour faciliter l'approche d'une étude des impacts sur un milieu humide, elle se sert d'une directive interne n° 06-01 (pièce PG-1) et d'un fascicule conçu par la direction qui vise à préciser les étapes à franchir et les éléments à analyser. La formule tient à trois énoncés : éviter, minimiser et compenser.

[48] Il semble que cette directive est bien connue dans l'industrie de la canneberge puisqu'elle aurait été exposée au cours de l'hiver 2007 lors d'une conférence aux membres de la mise en cause.

[49] Aux fins de l'étude du dossier, elle réfère aux autres certificats d'autorisation de la requérante dont notamment celui de l'année 2006 (pièce PG-2).

[50] Dans ce certificat d'autorisation, il y a selon elle trois zones qui ont été l'objet d'un engagement de non-utilisation soit sur un secteur donné, deux zones de tourbière et pour l'autre une zone de boisé. Ces engagements sont consacrés dans le formulaire qui apparaît aux annexes du certificat, notamment les articles 3.1 et 3.2 de la demande d'autorisation remplie par le consultant d'alors.

[51] Suite à l'intervention du professionnel au dossier, ce n'est que le 19 mars 2009 (pièce PG-11) qu'elle reçoit les caractérisations des sols affectés.

[52] Elle prétend que ce rapport est incomplet puisqu'il manque les séquences d'atténuation et les documents administratifs qui sont les autorisations des autres intervenants soit MRC et municipalités.

[53] Dans le but de compléter son analyse et de bien percevoir l'impact du projet, elle fait une visite des lieux le 6 août 2009.

[54] Parallèlement à sa démarche, comme il s'agissait d'une tourbière qualifiée d'importance et que depuis quelques années, il y a beaucoup de développements qui se font au pourtour de cette tourbière classifiée dans une étude de l'Université Laval (pièce R-16), elle désire s'adresser auprès de la Direction du patrimoine environnemental et des parcs (DPEP) le 23 septembre 2009 pour obtenir un avis quant audit projet (pièce PG-11).

[55] Le 23 mars 2010, la DPEP recommande d'éviter le noyau tourbeux et d'établir une bande de protection de 100 mètres à partir de la zone limitrophe visée par la requête (pièce PG-14).

[56] Dans ce document, on confirme que le projet est acceptable. Entre temps, en octobre 2009, la requérante offre de nouveaux terrains en compensation sur les zones d'empiétement pour une zone indiquée comme étant « *le plé de Plessisville* » (pièce PG-12).

[57] Or, il lui est difficile de connaître l'impact de cette compensation puisqu'elle n'a pas de caractérisation des sols offerts en contrepartie. Bien que l'on prétende qu'il s'agisse d'une tourbière, elle n'a aucun élément pour s'assurer de la qualité environnementale du site qu'elle récupère.

[58] Elle fera état de plusieurs démarches, d'offres et de contre-offres, de précisions incomplètes, plus particulièrement de confirmation sur les récupérations de sol et des zones à protéger.

[59] Les 22 et 24 septembre 2010, elle détient un scénario potable et acceptable à ses yeux. Entre autres, elle concède une zone de protection de trente mètres plutôt que de cent mètres et obtient certaines compensations, bien que le dossier soit toujours incomplet (pièces PG-21 et PG-22), puisqu'elle n'a toujours pas les attestations de conformité des autorités administratives, soit MRC et municipalités.

[60] En décembre 2010, elle se rend sur place et rencontre les autorités, dont messieurs Ouellet et Proulx de la MRC. C'est là qu'elle comprend qu'il y a un impact quant à la préservation au niveau des règlements de la MRC d'un couloir forestier.

[61] Il faut donc dans le plan d'ensemble revoir cette application et obtenir les couloirs forestiers requis par la MRC. C'est au cours de cette rencontre qu'elle apprend qu'il y a un monticule de sable et que ce monticule de sable se situe dans une zone à développer ou qu'elle croit être dans la zone à développer. Or, il n'y a pas de caractérisation de ce site et il s'agirait d'une zone de tourbière ou en périphérie de la tourbière.

[62] De plus, ce monticule est un lieu de nidification de la tortue des bois. Elle confirme que ce n'est pas une espèce menacée et qu'il n'y a pas de contrainte de protection.

[63] Or, la requérante affirme, par la voie du consultant, vouloir utiliser cette sablière aux fins de sa production en raison de sa proximité. Elle émet de fortes réserves étant inquiète quant à cet aspect puisque le site ferait l'objet d'un engagement de protection au certificat d'autorisation de 2006.

[64] C'est l'élément qui fait déraiser le dossier.

[65] Le 23 mars 2011, dans une dernière tentative de négociation (pièces PG-28 et PG-27), on présente à nouveau le projet. Mais de guerre lasse, la requérante revient avec un projet beaucoup plus strict sans tenir compte des concessions négociées antérieurement.

[66] À cette rencontre, elle est disposée à accepter l'exploitation du sable, mais dans une exploitation planifiée.

[67] Le 5 avril 2011, elle rappelle sa position et signale devoir considérer le dossier incomplet. Le 28 avril 2011, le consultant demande une extension de délai au 18 mai 2011 (pièce PG-32). La procédure suivra entre temps.

[68] En contre-interrogatoire, elle fait référence à son application des lois et des règlements. Elle concède qu'il n'y a pas de définition dans la Loi de la notion de milieu humide.

[69] Confrontée au fait qu'il existe des exclusions administratives, elle dit bien connaître ces exclusions dont, entre autres, celle des lacs artificiels sans lien avec des cours d'eau.

[70] Elle reconnaît que sur le site Internet du ministère, la directive décrite comme étant la n° 06-01 ne fait pas l'objet d'une communication auprès du public, tout comme l'illustration pragmatique de cette note. Les seuls éléments disponibles sont la politique et le fascicule sous forme de dépliant.

[71] Sa compréhension de la directive n° 06-01 quant au milieu humide l'amène à envisager une possibilité de compensation qui représente le coeur des enjeux applicables. Elle doit exercer une surveillance pour préserver l'environnement et l'habitat écologique en obtenant une compensation de qualité équivalente.

[72] Monsieur Patrick Beauchesne fait état de ses fonctions auprès du ministère et de sa formation professionnelle. Il est à la direction du DDEP. Il est l'un de ceux qui ont participé à l'élaboration de la directive n° 06-01 et du fascicule d'information sur les impacts du milieu humide (pièce PG-1).

[73] Ce fascicule a pour objectif de baliser la situation et de permettre aux intervenants d'avoir un outil d'analyse pour agir avec équité et transparence afin d'uniformiser leur approche vis-à-vis les promoteurs-clients.

[74] Il qualifie ce fascicule de document à géométrie variable à être adapté à chaque situation. Le tout résulte du fait que les systèmes en milieu humide sont en raréfaction, et qu'il y a maintenant une volonté politique claire pour en protéger l'utilisation tout en étant conscient de favoriser un développement économique.

[75] Il reprend la formule à trois volets : éviter, minimiser et compenser.

[76] Les impacts à minimiser sur les utilisations de milieux humides visent le terrain impliqué. À titre d'exemple, si 10% de la zone est impactée c'est ce 10%-là qui doit faire l'objet d'une minimisation et non pas les terrains au pourtour.

[77] Il est bien conscient que la compensation revendiquée dans la directive n'est pas dans une équivalence de parité (un pour un). Elle doit se faire en fonction des qualités écologiques de l'échange proposé. Ainsi, il fera des illustrations que dans certains cas, pour atténuer l'impact, il peut y avoir des travaux de restauration sur d'autres milieux humides en pourtour.

[78] Il sait également que dans certains dossiers, on a revendiqué soit des lettres d'engagement ou des servitudes de conservation pour les zones à protéger.

[79] Enfin, dans certains endroits, le ministère a une politique d'acquisition de certains milieux humides les plus préoccupants dont entre autres, récemment, trois tourbières situées dans la plaine du Saint-Laurent acquises par le ministère pour fins de protection.

[80] Monsieur Martin Joly est chargé de projet auprès de la DPEP. Il est architecte paysagiste avec une maîtrise en aménagement de territoire.

[81] Il procède à la rédaction de la lettre du 23 mars 2011 (pièce PG-14) à partir des outils mis à sa disposition, soit les cartes orthophotos. Il est celui qui rédige l'avis, bien qu'il soit signé par monsieur Beauchesne son directeur. Pour rédiger son avis, il se sert d'un tableau déjà utilisé pour un projet de cannebergière produit en 2007 pour une autre cannebergière, et il actualise ce tableau pour les fins d'illustration devant le tribunal (pièce PG-30).

[82] Il établit une superficie dont la tourbière inclut le marécage. Le pourtour est liséré en rouge. Bien qu'il parle d'une compensation, sa directive n'en parle pas. Il n'a jamais visité les lieux.

[83] Il établit un réseau ou un relevé de la zone impactée. Quant aux éléments d'aménagement de territoire de la MRC, il n'a pas nécessairement de restrictions. Chacune des sphères administratives impliquées agit dans le cadre de leur pouvoir respectif.

[84] En contre-preuve monsieur Hugues Lapierre affirme que les différentes données requises par madame Bellemarre lui ont été transmises, dont entre autres, le 22 octobre 2009 et à nouveau transmises le 24 septembre 2010 parce que celles transmises en 2009 n'ont pas été reçues. Il s'agit de la même information, mais onze mois plus tard.

[85] Quant à la partie Sud de la rivière noire, on voulait une étude d'impact, mais il considérait qu'en fonction de la cartographie et des photos disponibles, il pouvait y avoir une concrétisation ou une caractérisation du sol sans avoir à se rendre sur place, car à chaque fois, il s'agit de coûts additionnels pour la requérante.

[86] Ensuite, il vient nous préciser le fameux problème de la sablière (pièce PG-33) découvert au cours du mois de décembre 2010. C'est ce qui fait déraiper les possibilités d'entente. La prétention serait qu'en raison des engagements de respecter les zones boisées dans la certification d'autorisation entérinée de 2006, la cannebergière ne pouvait toucher à ce monticule puisqu'il était également près d'une zone de tourbière. Il précise que la requérante ne nie pas son assujettissement, mais prétend au respect de la zone boisée en fonction des exigences de la MRC et des autres superficies en acquisition.

PRÉTENTION DES PARTIES ET ARGUMENTATION

[87] Pour la requérante, celle-ci prétend sa requête bien fondée en ce que :

- en précisant la détermination de la législation applicable au projet d'agrandissement, il y a des problèmes dans l'application de la législation;
- la directive n° 06-01 sur laquelle se base la représentante du ministère est illégale puisque sans référence à une source réglementaire et arbitraire;

- de plus, en raison de cette directive, la requérante fait face à une expropriation déguisée qui contrevient à un droit fondamental édicté par la Charte et les dispositions du Code civil quant au droit de propriété;
- elle a un droit clair au *mandamus*.

[88] Du côté de l'intimé, celui-ci prétend que :

- la requête est prématurée puisque le processus d'analyse n'est pas complété;
- les dispositions législatives s'appliquent à la requérante;
- le pouvoir dévolu au ministre est discrétionnaire, et ce, en raison de la directive, et seul le tribunal administratif a le pouvoir de réviser la décision;
- la cour doit faire preuve de retenue et ne pas se substituer au ministre de la Loi sur la Qualité de l'Environnement dans sa discrétion;

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPLICABLES

[89] L'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q. c. Q-2) et son deuxième alinéa précise sa justification :

(...)

Certificat d'autorisation

Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du Ministre un certificat d'autorisation.

Demande

La demande d'autorisation doit inclure les plans et devis de construction ou du projet d'utilisation du procédé industriel ou d'exploitation de l'industrie ou d'augmentation de la production et doit contenir une description de la chose ou de l'activité visée, indiquer sa localisation précise et comprendre une évaluation détaillée conformément aux règlements du gouvernement, de la quantité ou de la concentration prévue de contaminants à être émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement par l'effet de l'activité projetée.

Exigences

Le Ministre peut également exiger du requérant tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire dont il estime avoir besoin pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité, sauf si le projet a déjà fait l'objet d'un certificat d'autorisation déjà fait en vertu des articles 31.5, 31.6, 154 ou 189, d'une autorisation déjà fait délivrée en vertu des articles 167 ou 203 ou d'une attestation de non-assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen délivrée en vertu des articles 154 ou 189.

[soulignements ajoutés]

[90] En l'absence d'application du 2^e alinéa de l'article 22, les activités agricoles sont exclues selon l'article 2 (12) (c. Q-2, r.35) du Règlement relatif à l'application de la L.Q.E. :

2. À moins qu'il ne s'agisse de la réalisation de tout ou partie d'un projet destiné à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques sur une rive ou dans une plaine inondable au sens de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (c. Q-2, r. 35), sont soustraits à l'application du premier alinéa de l'article 22 de la Loi:

(...)

12° les activités agricoles, sous réserve d'une disposition contraire prévue par la réglementation concernant les exploitations agricoles édictée en vertu de la Loi et à l'exclusion:

a) de toute opération de transformation de matières destinées à servir à la culture de végétaux à moins qu'il ne s'agisse d'une opération de transformation uniquement de fumier ou de produits de ferme dont le volume est inférieur à 500 m³;

b) de l'épandage de matières autres que fumiers, eaux de laiterie, engrais minéraux, amendements calcaires conformes aux normes établies par le Bureau de normalisation du Québec ou compost préparé à la ferme uniquement avec des produits de ferme;

[91] Par ailleurs, les activités d'aménagement forestier sont également exclues selon l'article 3 (2) du Règlement relatif à l'application de la L.Q.E. :

3. Sont soustraits à l'application du deuxième alinéa de l'article 22 de la Loi:

(...)

2° les activités d'aménagement forestier au sens de l'article 3 de la Loi sur les forêts (L.R.Q., c. F-4.1) réalisées dans une tourbière, à l'exclusion:

- a) de l'épandage de matières autres que fumiers, engrais minéraux, résidus ligneux générés dans les parterres de coupe ou amendements calcaires conformes aux normes établies par le Bureau de normalisation du Québec;
- b) de travaux comportant l'utilisation de pesticides visés aux sous-paragraphes b à d du paragraphe 10 de l'article 2;
- c) de la construction, de la reconstruction, de l'élargissement ou du redressement d'une route située à moins de 60 m d'un cours d'eau à débit régulier, d'un lac, d'un fleuve ou de la mer si on entend la faire ainsi longer sur une distance d'au moins 300 m;
- d) de l'établissement d'un chemin forestier dans la partie non boisée d'une tourbière où le sol est gelé sur une profondeur de moins de 35 cm;
- e) de travaux de drainage ou de reboisement réalisés dans la partie non boisée d'une tourbière;

[92] Or, la Loi des forêts précise les aménagements forestiers à son article 3 (L.R.Q., chapitre F-4.1) en ce sens :

3. L'aménagement forestier comprend l'abattage et la récolte de bois, l'implantation, l'amélioration, l'entretien et la fermeture d'infrastructures, l'exécution de traitements sylvicoles y compris le reboisement et l'usage du feu, la répression des épidémies d'insectes, des maladies cryptogamiques et de la végétation concurrente de même que toute autre activité ayant un effet sur la productivité d'une aire forestière.

[93] Enfin, selon les règlements sur les exploitations agricoles, les cannebergières ne sont pas des superficies utilisées pour la culture des végétaux (art. 50.1 R.E.A, c. Q-2. r.26) :

50.1. Pour l'application de l'article 50.3, la superficie utilisée pour la culture des végétaux correspond au total de la superficie de chaque parcelle en culture et exclut tout espace de terrain couvert d'arbres, d'arbustes, de bleuetières, de canneberges, de fraisiers, de framboisiers ou de vignes.

Pour l'application de ce même article, la superficie utilisée pour la culture des végétaux au cours de la saison de cultures 2004 ou de celle de 2005 peut, le cas échéant, inclure celle de tout autre lot ou partie de lot qui a été cultivée au moins une fois au cours des 14 saisons de cultures précédentes.

[94] Une directive interne du 18 janvier 2005 (SCW-173219) précise la nature de la canneberge :

« Ainsi, les espaces de terrains utilisés pour la culture de petits fruits qui poussent sur des arbustes selon les dictionnaires d'usage courant seront considérés être des terrains couverts d'arbres. Ainsi, ces superficies ne seront pas soumises à l'obligation de déclaration prévue à l'article 50.2 et à l'interdiction de faire la culture des végétaux prescrits à l'article 50.3. Toujours selon le Petit Robert, la définition d'arbrisseau est la suivante :

*Arbrisseau : Végétal ligneux de petite taille, **ramifié dès la base***

Donc, l'arbre et l'arbuste se distinguent de l'arbrisseau par le tronc. L'arbrisseau est ramifié dès sa base, alors que l'arbre et l'arbuste le sont à partir d'une certaine hauteur du sol. L'arbuste peut être associé à l'arbre par cette ressemblance.

Par exemple, les espaces voués à la culture de petits fruits suivants sont considérés comme des espaces de terrain couvert d'arbres :

- *Canneberge (atoca)*
- *Groseille (gadelle)*
- *Cassis*
- *Caseille*

Alors que la culture des petits fruits suivants ne le sont pas :

- *Bleuet*
- *Fraise*
- *Framboise*
- *Vigne*

En conséquence, les producteurs de canneberges pourront mettre en culture des superficies même si ces dernières n'ont pas fait l'objet de culture antérieurement. Ils pourront aussi remplacer des superficies boisées par des superficies en culture de canneberges.

Nous vous demandons donc de transmettre ces précisions au personnel des directions régionales. Si des renseignements supplémentaires étaient nécessaires, vous pourrez communiquer avec Serge Bouchard du Service agricole (418) 521-3950 poste 4699 ».

[soulignement ajouté]

[95] De son côté, l'article 32 de la L.Q.E. (L.R.Q., chapitre Q-2) prévoit une autorisation spécifique et plus simple que celle de l'article 22, 2^e alinéa pour une prise d'eau d'alimentation :

32. *Nul ne peut établir un aqueduc, une prise d'eau d'alimentation, des appareils pour la purification de l'eau, ni procéder à l'exécution de travaux d'égout ou à l'installation de dispositifs pour le traitement des eaux usées avant d'en avoir soumis les plans et devis au Ministre et d'avoir obtenu son autorisation.*

Autorisation

Cette autorisation est également requise pour les travaux de reconstruction, d'extension d'installations anciennes et de raccordements entre les conduites d'un système public et celles d'un système privé.

Modification aux plans et devis

Lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation, le Ministre peut exiger toute modification qu'il juge nécessaire au projet ou aux plans et devis soumis.

Disposition non applicable

Le présent article ne s'applique pas au titulaire d'une attestation d'assainissement qui procède à l'installation de dispositifs pour le traitement des eaux usées dans un établissement industriel pour lequel une attestation lui a été délivrée.

[soulignement ajouté]

[96] Plus simple, parce que spécifiquement prévu à l'article 4 (c. Q-2, r.3) du Règlement relatif à l'application :

4. Est aussi soustrait à l'application de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement tout ou partie de projet soumis à l'application des articles 32, 32.1, 32.2, 48 ou 70.9 de cette Loi.

[soulignements ajoutés]

[97] De surcroît, pour les fins de discussion, il importe de reprendre le texte de la directive 06-01 :

INSTRUCTIONS n° : 06-01

Sujet : Traitement des demandes de certificat d'autorisation des projets dans les milieux humides

<i>Notes d'instructions</i>	<i>Instructions n° :</i>	<i>06-01</i>
	<i>émise le :</i>	<i>2006-11-30</i>
	<i>en vigueur le :</i>	<i>2006-11-30</i>
	<i>modifiée le :</i>	
	<i>abrogée le :</i>	

Mots clefs: *Certificat d'autorisation, milieux humides, séquence d'atténuation, processus d'analyse*

Référence légale ou administrative: *Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c.Q-2), art. 22, 2^e alinéa
Loi sur les espèces menacées ou vulnérables (L.R.Q., c. E-12.01)
Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats (E-12.01, r.0.4)
Règlements sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats (E-12.01, r.0.2.3.)*

N/Réf.: *SCW-365201*

Contexte :

Afin de mieux tenir compte de la valeur écologique des différents milieux humides, le ministère a élaboré une démarche sur laquelle il entend s'appuyer pour évaluer les projets qui leur seront soumis pour autorisation dans les milieux humides.

Instructions :

Les demandes d'autorisation concernant des projets dans les milieux humides doivent être analysées en se référant à **la démarche d'autorisation des projets dans les milieux humides assujettis à l'article 22, 2^e alinéa de la Loi sur la qualité de l'environnement** ci-joint. Cette démarche est en vigueur à compter de la date de la présente.

Le directeur général, par intérim du Centre de contrôle environnemental du Québec,

Le sous-Ministre adjoint à l'analyse et à l'expertise régionales et aux études économiques,

Michel Rousseau

Bob Van Oyen

p.j. Démarche d'autorisation des projets dans les milieux humides assujettis à l'article 22, 2^e alinéa de la Loi sur la qualité de l'environnement

c.c. M. Léopold Gaudreau, sous-Ministre adjoint au développement durable
M. Pierre Baril, sous-Ministre adjoint aux politiques
Mme Hélène Tremblay, responsable du pôle des secteurs hydrique et naturel
Directeurs et directrices régionaux de l'analyse et de l'expertise
Directeurs et directrices régionaux du Centre de contrôle environnemental du Québec

[98] Cette directive s'accompagne d'un énoncé pragmatique sur la nature de la démarche.

**DÉMARCHE D'AUTORISATION
DES PROJETS DANS LES MILIEUX HUMIDES ASSUJETTIS
À L'ARTICLE 22, 2^e ALINÉA DE
LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT**

En attente d'une politique sur les milieux humides en préparation; en accord avec des principes de cette politique en élaboration et pour adapter les mesures et les conditions d'autorisation aux réalités diverses de protection et de gestion durable des milieux humides, il est convenu :

1. De définir des conditions d'analyse et des processus d'émission de certificats d'autorisation par rapport à trois situations distinctes qui caractérisent les demandes reçues :

- Des projets dans des milieux humides de faible superficie et de faible valeur écologique et sans lien hydrologique de surface;
- Des projets dans des milieux humides intermédiaires en ce qui a trait à la superficie et la valeur écologique et sans lien hydrologique de surface;
- Des projets dans des milieux humides de grande importance écologique et de grandes superficies ou ayant un lien hydrologique de surface;

2. De distinguer l'envergure des projets affectant les milieux humides selon deux grands ensembles territoriaux : a) les basses terres du Saint-Laurent et la plaine du lac Saint-Jean, b) le reste du Québec.

Notons que pour les situations ci-après décrites, d'autres conditions peuvent s'ajouter préalablement à la délivrance de l'autorisation en fonction de la nature des projets, ou lorsque d'autres lois ou règlements sont applicables.

1^{re} situation

Pour les milieux humides qui répondent aux critères suivants :

- la superficie totale du milieu humide
 - o est inférieure à 0,5 hectare (dans les basses terres du Saint-Laurent et la plaine du lac Saint-Jean)
 - o est inférieure à 1,0 hectare (pour les autres parties du Québec)
- et
- pas de liens hydrologiques de surface avec un cours d'eau ou un lac et
- ne constitue pas une tourbière ombrotrophe (bog) ou minérotrophe (fen) et
- absence d'espèces floristiques ou fauniques menacées ou vulnérables désignées.

Définition d'espèce floristique ou faunique menacée ou vulnérable désignée

Une espèce floristique ou faunique menacée ou vulnérable désignée est :

- une espèce protégée en vertu de la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables (L.R.Q., c. E-12.01);
- et identifiée dans le Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats (E-12.01, r.0.4) ou dans le Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats (E-12.01, r.0.2.3).

La demande d'autorisation doit être accompagnée d'une déclaration signée par un professionnel spécialisé dans le domaine de l'écologie ou de la biologie (par exemple : biologiste, agronome ayant une spécialité en horticulture, botaniste) oeuvrant pour le demandeur ou pour la municipalité attestant que les critères ci-haut énoncés sont respectés. Cette déclaration est produite à l'aide du formulaire pertinent fourni en annexe.

Formulaire pour les basses terres du Saint-Laurent et la plaine du lac Saint-Jean

Formulaire pour les autres parties du Québec

Dans ce cas, la direction régionale délivre l'autorisation. L'application de la séquence d'atténuation n'est pas requise.

2^e situation

Pour les milieux humides qui répondent aux critères suivants :

- la superficie totale du milieu humide
 - o se situe entre 0,5 et 5 hectares (dans les basses terres du Saint-Laurent et la plaine du lac St-Jean)
 - o se situe entre 1,0 et 10,0 hectares (pour les autres parties du Québec);
- et
- pas de liens hydrologiques de surface avec un cours d'eau ou un lac et
- ne constitue pas une tourbière ombrotrophe (bog) ou minérotrophe (fen) et
- absence d'espèces floristiques ou fauniques menacées ou vulnérables désignées.

La direction régionale délivre l'autorisation selon les principes de la séquence d'atténuation :

• ÉVITER

Cette étape comprend la prévention des impacts sur le milieu humide en choisissant un projet de remplacement ou un site de remplacement pour la réalisation du projet.

Si cela est impossible

• MINIMISER

Cette étape n'est acceptable que lorsque le demandeur démontre qu'il n'existe aucune solution de rechange raisonnable pour le projet ou pour sa localisation. La minimisation devra être considérée à toutes les étapes du projet.

a) *Le demandeur doit présenter une approche de design du projet qui cherche à intégrer dans la mesure du possible le milieu humide et les éléments caractéristiques du milieu naturel (par exemple : éviter les zones sensibles, minimiser la fragmentation des habitats, conserver certains des éléments caractéristiques, maintenir les corridors biologiques et les liens hydrologiques entre les écosystèmes résiduels, conserver des communautés naturelles d'intérêt).*

b) *Les pertes inévitables de milieux humides doivent être compensées en respectant un ratio de compensation proportionnel à la valeur écologique des milieux humides détruits ou perturbés. Le site qui sera choisi pour compenser ces pertes jugées inévitables se trouve, par ordre de préférence, sur le site même du projet, sur un site adjacent au projet, ailleurs dans le même bassin versant ou dans la même municipalité.*

[soulignements ajoutés]

3^e situation

Pour les milieux humides qui répondent aux critères suivants :

- *la superficie totale du milieu humide*
 - o *est supérieure à 5 hectares (dans les basses terres du Saint-Laurent et la plaine du lac St-Jean)*
 - o *est supérieure à 10 hectares (pour les autres parties du Québec);*
- ou
- *présence d'un lien hydrologique de surface entre le milieu humide et un cours d'eau ou un lac ou;*
- *s'il s'agit d'une tourbière ombrotrophe (bog) ou minérotrophe (fen) ou;*
- *présence d'espèces floristiques ou fauniques menacées ou vulnérables désignées.*

L'analyse de la demande d'autorisation dans ce type de milieux humides par la direction régionale est faite selon la séquence d'atténuation indiquée pour la situation 2. Les directions régionales peuvent au besoin consulter la Direction du patrimoine écologique et des parcs (DPÉP) et la Direction des Politiques de l'eau (DPE) pour les dossiers qui requièrent une expertise plus spécialisée. Dans ces cas, la recommandation de la direction régionale intègre les avis fournis par la DPÉP et la DPE et est soumise aux autorités du Ministère pour approbation. Les conclusions de ce processus d'analyse pourraient conduire au refus de projet dans ce type de milieu humide et, en particulier, ceux affectant des milieux humides d'intérêt national (identifiés par le Ministère).

De plus, là où des inventaires cartographiques des milieux humides sont disponibles (par exemple : Longueuil, Laval, Communauté métropolitaine de Québec), le demandeur, avec l'aide de la municipalité concernée, doit déposer un document qui présente le projet dans une perspective plus globale et territoriale. Là où des inventaires sont en élaboration, la direction régionale doit insister sur leur nécessité et leur importance afin d'améliorer la connaissance régionale et locale des milieux humides.

À défaut de la disponibilité d'inventaires produits par les instances municipales, la perspective globale pourra être à tout le moins documentée à partir de la cartographie régionale des milieux humides produite par Canards Illimités et disponible sur le site Internet de cet organisme. Pour les municipalités où aucune cartographie n'est disponible, l'analyse est faite au cas par cas.

De manière générale, la valeur écologique d'un milieu humide est évaluée selon un ensemble de critères écologiques et hydrologiques dont les principaux sont :

- la superficie;
- la fragmentation;
- la composition floristique de même que les communautés végétales présentes (rareté et diversité);
- la présence d'espèces floristiques ou fauniques menacées ou vulnérables de même que la qualité des occurrences;
- la connectivité hydrologique avec d'autres milieux humides, avec les lacs et les cours d'eau avoisinants;
- la nature du milieu environnant (présence d'autres milieux naturels d'intérêt et intensité des perturbations en périphérie).

L'évaluation de la valeur écologique du milieu humide doit tenir compte du contexte régional, soit l'importance qu'occupe le milieu humide visé relativement aux autres milieux humides environnants. Ainsi, un milieu humide qui n'aurait pas une forte valeur au niveau national pourrait revêtir une grande importance à l'échelle régionale, s'il s'agit du dernier milieu humide d'un type donné à l'échelle du bassin versant, de la municipalité ou de la MRC.

ANALYSE ET DÉCISION

A) RECOURS PRÉMATURÉ

[99] Avant d'aborder le fond de la requête, l'intimé invite le tribunal à rejeter la requête puisqu'elle est prématurée.

[100] En effet, selon ses prétentions, le ministre n'a pas prononcé sa décision puisque son dossier est toujours en suspens en raison d'une demande de suspension de la décision exigée dans un courriel du 28 avril 2011 (pièce P-6, 32), et de l'absence des documents administratifs des autres autorités gouvernementales concernées, à savoir la MRC et les municipalités.

[101] En matière de *mandamus*, l'article 844 C.p.c. traite fondamentalement de trois situations de la personne tenue d'agir, à savoir « *s'il émet..., s'il néglige..., ou refuse d'accomplir...* ». Dans le présent dossier, après plus de deux ans de tergiversations, la demande d'autorisation n'est pas l'objet de décision. On doit tenir pour acquis que le fait de ne pas avoir de décision équivaut à une omission ou un refus.

[102] Le prétexte d'attendre les documents des autres autorités concernées ne résiste pas à l'analyse. La preuve démontre qu'à au moins huit reprises, selon le responsable de la MRC (le témoin Ouellet), il a fallu reprendre l'analyse des autorisations qui la concerne. C'est le dilemme de la poule et de l'œuf.

[103] Le tribunal se refuse à adhérer à cet argument. D'abord, il serait trop facile après avoir consacré tant d'énergie, de prétendre qu'une décision n'est pas encore rendue.

[104] Ensuite, il apparaît manifeste que les différentes tractations échelonnées au cours d'une période de tout près de trois ans n'ont pas abouti à un consensus et à un accord.

[105] Ainsi, l'argument de dire que la décision est reliée aux décisions des autres instances municipales inférieures doit être écarté. Il s'agit d'une mécanique somme toute paradoxale de ce qui vient en premier, soit l'autorisation de la MRC suivi du ministère de l'Environnement ou celle ministère de l'Environnement suivi de la MRC.

[106] Dans ce dossier-ci, la MRC a d'abord donné ses avis, mais ceux-ci ont dû être modifiés à au moins huit reprises dans un processus qui s'avère excessivement lourd et sur lequel les élus municipaux s'interrogent sur la procédure et la méthode administrative à appliquer.

[107] Il suffit d'entendre les doléances du fonctionnaire local pour comprendre que la démarche ne s'harmonise pas et qu'un contribuable puisse parfois faire preuve de désarroi devant tant d'obstacles. Ayant reçu les autorisations avant les siennes, le prétexte du ministre ne saurait tenir. Par analogie, le tribunal n'hésite pas à reprendre les propos de monsieur le juge Louis Crête¹ :

« [71] L'argument soulevé par la municipalité à l'effet qu'elle ne peut émettre le permis demandé, parce qu'aucune autorisation n'a été obtenue du Ministre de l'Environnement pour les quais proposés, place les requérants dans une situation kafkaïenne où ils se voient refuser un permis municipal, faute d'avoir une autorisation ministérielle qui, quant à elle, ne peut être obtenue que si le permis municipal est délivré. Comme cercle vicieux, on ne pourrait guère faire mieux! ».

[soulignement ajouté]

[108] Quant au délai supplémentaire exigé, il portait la date à une échéance fixe, soit le 18 mai 2011, passé ce délai, la suspension ne tient plus. Ainsi, il n'est pas question d'une suspension indéfinie, cet argument n'est pas retenu par le tribunal.

¹ Chantal Therrien et al c. Municipalité Des Coteaux, REJB 1999-13430, paragr. 71.

B) L'ASSUJETTISSEMENT À LA LOI

[109] Bien qu'on ne parle pas de milieu humide et que le terme et le vocable de milieu humide ne soient pas définis par le législateur, on retrouve l'énumération des termes d'étangs, de marais, de marécages et de tourbières.

[110] Ainsi lorsqu'un projet présente un impact quant à ces habitats, la requérante doit nécessairement obtenir du ministère un certificat d'autorisation.

[111] La requérante prétend qu'en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les forêts*, l'aménagement forestier qui comprend le reboisement n'est pas une application soumise au 2^e alinéa de l'article 22 L.Q.E.

[112] Selon elle, par une directive interne que le ministère a fait parvenir aux différents intervenants et qui est déposée sous la pièce R-13, les autorités du ministère ont décrété que la canneberge est un petit arbuste qui est nécessairement un arbre et que cette exploitation n'est plus du ressort de la loi puisqu'il s'agit d'un aménagement forestier. En effet, comme elle cultive des arbustes et des arbres, elle peut faire une exploitation forestière dans la tourbière.

[113] De plus pour la requérante, il suffit de prétendre à une prise d'alimentation d'eau en vertu de l'article 32 pour éviter l'assujettissement à l'article 22, 2^e alinéa.

[114] En somme, la requérante soulève qu'elle aurait pu procéder autrement pour avoir plus facilement son certificat et que par ailleurs, le jeu combiné des définitions devrait lui permettre de ne pas se considérer assujettie.

[115] Ce débat, quoique intéressant, est académique. D'ailleurs, la nature même du recours vise un certificat d'autorisation visé par l'article 22, 2^e alinéa de la Loi.

[116] Pourquoi prétendre au non-assujettissement à la loi lorsqu'on vise à en obtenir son autorisation? Dans le cadre de la présente affaire, le tribunal ne saurait retenir cet argument.

C) L'IMPACT DE LA LOI ET DU MINISTRE

[117] Selon la jurisprudence, le tribunal constate que la Loi sur la qualité de l'environnement est une loi d'ordre public et d'intérêt public² :

« ... La protection de l'environnement est désormais considérée comme ne relevant pas de l'ordre privé, de l'approximation et du bon vouloir des propriétaires et usagers, mais devient un projet collectif, appuyé par une législation et une réglementation civile, administrative et pénale, symboles du caractère d'intérêt et d'ordre public qu'elle revêt ».

[soulignements ajoutés]

² *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba ltée*, 1993 RJQ, 1061, p. 9.

[118] À notre époque, l'enjeu environnemental d'un projet quel qu'il soit est une préoccupation de la société canadienne, puisqu'il faut transcender au-delà du moment immédiat pour assurer aux futures générations un milieu de vie sain et épanouissant où il fera bon vivre. Voici ce que la Cour suprême, par la voie de l'Honorable juge L'Heureux-Dubé, formulait³ :

« LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ – 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 : [TRDUCTION) "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 : Notre Cour a reconnu que "nous 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".

[référence omise et soulignement ajouté]

[119] Mais ce souci environnemental doit également tenir compte de la viabilité économique et du développement que le projet amène puisque l'homme ne vit pas que de prières.

[120] Dans cette lourde tâche de concilier les deux enjeux, le ministre détient un large pouvoir discrétionnaire se retrouvant à l'alinéa 4 de l'article 22 (L.Q.E.). Il peut exiger de la requérante des renseignements incluant toutes recherches ou études supplémentaires dont il a besoin pour connaître les impacts environnementaux.

[121] Ainsi, les auteurs Daigneault, Paquet et Gosselin commentent cette exigence⁴ :

*« [45 310] 9.1.1.5.3 **La modification exigée du plan ou du projet soumis***

La lecture et l'interprétation des renseignements nécessaires pour poser un jugement sur l'acceptabilité environnementale d'un projet, à titre de données objectives, relèvent ultimement et exclusivement du Ministre. Si bien qu'indépendamment de l'opinion qu'un demandeur de certificat d'autorisation ou son consultant peuvent se former concernant l'acceptabilité d'un projet, c'est au Ministre que revient de faire la part des choses et de poser le jugement ultime à cet égard. Ce n'est pas dire que le Ministre doit systématiquement remettre en question tous les renseignements fournis par un demandeur de certificat et les analyses qui en sont faites par ses consultants ».

[soulignements ajoutés]

³ 114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville), 2001 CSC, p. 12,

⁴ Robert DAIGNEAULT, Martin PAQUET et Lucie GOSSELIN, *L'Environnement au Québec*, CCH, page 9,101-26.

[122] Également dans un jugement de la Cour suprême, on en traite de la façon suivante⁵ :

« [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 œuvre (al. 2c) LQE). 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 LQE). 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 LQE). Il peut, de même, engager les procédures civiles ou pénales nécessaires à la bonne exécution de la loi (art. 19.3 LQE et art. 106 à 115 LQE). 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 LQE) ».

[soulignement ajouté]

[123] Enfin, dans une décision de monsieur le juge J.-Roger Banford du 14 mars 2003⁶, celui-ci, après l'énoncé de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre commente son effet :

« [25] Ainsi, l'exercice du pouvoir de cueillette de documents, de renseignements et d'examen de la conformité du projet, tel que prescrit par l'article 22 L.Q.E., ne serait pas de nature compromettante pour l'autorité administrative publique. Il s'agit de démarches que les auteurs déjà cités classifient dans la catégorie des actes prédécisionnels de l'administration.

[référence omise et soulignement ajouté]

[124] On comprend donc que la cueillette d'information par le ministre s'infère de la situation et qu'il dispose d'une large discrétion avec, entre autres, l'énoncé de directives pour le guider.

D) LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE OU LE POUVOIR ARBITRAIRE DU MINISTRE ET SA DIRECTIVE N° 06-01

I) LA DIRECTIVE N° 06-01

[125] Tel que déjà rapporté, cette directive n'est pas accessible au grand public, par contre, elle a été l'objet d'un prospectus ou dépliant qui est remis au promoteur ou aux clients du ministère qui désire faire un développement.

⁵ Cie pétrolière impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement), AZ-50204086, p. 21.

⁶ Élevages Lessard inc. c. Québec (Ministre de l'Environnement), AZ-50167403, paragr. 25.

[126] On apprend dans cette directive que l'approche souhaitée par l'intimé, à partir d'un impact en milieu humide est la suivante. En premier lieu, convaincre le promoteur d'éviter dans la mesure du possible les impacts sur ces milieux ce qui, convenons-le, revient en pratique à abandonner la nécessité d'avoir un certificat d'autorisation.

[127] En effet, on s'imagine mal qu'après avoir discuté avec l'intimé et renoncé à son projet, qu'il y ait lieu d'obtenir un certificat d'autorisation. Cette situation est pour le moins paradoxale.

[128] En deuxième lieu, s'il est impossible d'éviter cet impact, on doit minimiser les impacts et pour les minimiser, intervient un processus de compensation. Ce processus de compensation peut se faire de différentes façons et règle générale, vise à récupérer dans une banque de capital foncier un terrain écologiquement intéressant.

[129] Donc, cet élément de la directive présente des aspects particuliers. On se trouve donc à obliger le promoteur à compenser matériellement parlant et affecter un terrain soit par cession, transfert ou servitude. Il s'agit là d'une obligation qui est également importante puisqu'elle démembré le droit de propriété et qu'elle est du ressort du fonctionnaire responsable.

[130] Il n'y a aucune équivalence ou aucune échelle permettant de graduer cette obligation. On nous fera savoir que justement, il faut que le représentant du ministre ait un large pouvoir discrétionnaire, mais il ne faut pas confondre la notion discrétionnaire et arbitraire.

[131] La requérante fait grand état de la directive n° 06-01, laquelle est sans règlement de référence et vient occulter la portée de l'article 22(2) d'où son côté purement arbitraire.

[132] Selon les auteurs Issalys et Lemieux, il importe de rappeler que la politique doit avoir une assise juridique⁷ :

« Le contenu de la politique doit être conforme au pouvoir octroyé par la loi habilitante et la politique ne peut être élaborée ou appliquée de mauvaise foi, être fondée sur des considérations inappropriées ou avoir des objectifs étrangers à l'objet de la loi. Dans la mesure où l'on satisfait à ces critères, les tribunaux font preuve de prudence et de retenue en examinant les mesures administratives ».

[soulignement ajouté]

[133] Aussi, dans une décision de la Commission municipale du Québec rendue le 28 juin 1994⁸, on rappelle qu'une politique en soi est un outil mis à la disposition du ministre :

⁷ Pierre ISSALYS, Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 3^e édition, Les Éditions Yvon Bais, p.108.

⁸ *Ferme Chouinard inc. c. Ministre de l'Environnement*, CMQ-51769 (5001-94).

« Ce pouvoir discrétionnaire du Ministre de même que sa portée sont réels et il lui revient de l'exercer dans le meilleur intérêt des administrés. L'élaboration de procédures internes au ministère, de guides et de directives constitue un moyen pour le Ministre d'assurer une meilleure cohérence dans l'application de son pouvoir discrétionnaire, notamment en uniformisant les procédures d'analyse des dossiers par les fonctionnaires ».

[soulignement ajouté]

[134] De plus dans une décision de la Cour d'appel⁹ :

[45] Il est exact que la tendance qui se dégage de la jurisprudence est de considérer les directives comme des normes d'ordre purement interne et de leur nier le statut de règle de droit et ce, qu'elles soient ou non issues d'une habilitation législative expresse.

[soulignements ajoutés]

[135] La directive est donc une règle de portée interne qui régit l'activité administrative sans imposer une règle légale. D'ailleurs, la Cour d'appel dans *Chazi*¹⁰ en formule les caractéristiques :

Dans l'affaire Mead Johnson Canada, une division de Bristol-Myers SQUIBB Canada inc. c. Robillard, le juge Pierre Tessier de la Cour supérieure fait une étude doctrinale et jurisprudentielle pour définir ce que l'on entend par directive et pour en tracer les principales caractéristiques :

La directive, qu'exprime une circulaire, ne revêt pas le même caractère et la même portée que le règlement. Elle se définit comme suit :

Règle de conduite, de portée interne, édictée par une autorité administrative en vertu d'un pouvoir légal de direction, dans le but d'encadrer l'action de ses subordonnés, et dont l'inobservation est passible de sanctions administratives et non judiciaires.

La directive offre les traits suivants :

1) Elle pose une règle de conduite, de contenu normatif interne, sans imposer toutefois une règle légale de comportement ou une obligation chez les administrés.

«[L]a directive est une norme que l'administration se donne pour baliser son action. Elle peut encadrer l'application de programme.

[...]

2) La directive est émise en vertu d'un pouvoir général de direction de l'autorité administrative.

⁹ *Rochon c. Nu-Pharm inc.*, AZ-50078754, paragr. 45, 46 et 49.

¹⁰ *Chazi c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCA 1703, paragr. 24.

La circulaire exprime un pouvoir général de direction, lequel peut être implicite parce que découlant des fonctions créées par la loi habilitante. La directive peut émaner de l'exercice d'un pouvoir implicite d'administration d'une loi pour en permettre la mise en œuvre, même en l'absence d'une disposition législative habilitante expresse – à la différence du pouvoir réglementaire dont l'exercice exige une délégation ou autorisation législative explicite.

[...]

La directive traduit une décision de principe. Elle reflète l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de gestion à l'intérieur des paramètres de la loi :

[...]

3) La directive est de portée restreinte

Elle vise à encadrer l'action administrative des membres de l'administration; elle s'adresse à un nombre déterminé et identifiable de personnes, et non de façon impersonnelle et globale à des tiers administrés. Elle constitue une règle de portée interne qui régit l'activité administrative. Elle peut viser des cas particuliers :

[...]

La directive ne crée ni ne modifie aucun droit ou obligation chez les administrés, quoiqu'elle puisse par son application les affecter :

[...]

4) La directive n'a pas force de loi

Parce que non constitutive d'une norme juridique de portée externe et donc dénuée de force juridique obligatoire, la directive n'est pas sujette à la sanction judiciaire. Sa violation n'entraîne qu'une sanction administrative de portée interne. Les tribunaux n'interviennent pas en principe dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire lorsqu'il est exercé de bonne foi par l'autorité administrative qui tient compte de considérations pertinentes à l'objet de la loi et à la décision à prendre de façon conforme aux objectifs prévus par la loi habilitante :

[...]

Il n'incombe pas au tribunal de juger de la justesse de la décision, sous réserve d'en vérifier au besoin la raisonnable. Serait déraisonnable une conduite qu'aucune autorité administrative responsable n'aurait adoptée en regard des responsabilités qui lui incombent :

[...]

L'administration publique doit agir de façon équitable, à l'intérieur des limites de la loi.

L'organisme administratif est maître de la directive, qui ne lie ni l'administration ni l'administré, à la différence d'un règlement.

[référence omise et soulignements ajoutés]

[136] L'objet d'une directive est bien décrit par les auteurs dans l'action gouvernementale¹¹ :

« Les autorités administratives élaborent souvent des règles administratives qui les guident dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire (voir 3.6). Dans la mesure où les facteurs qui sont susceptibles d'intervenir lors de la prise de décision sont exprimés par l'autorité décisionnelle, on s'attendra normalement à ce que la décision prise tienne compte de ces facteurs.

L'autorité administrative pourra donc déterminer à l'avance la portée d'une règle générale tout en préservant son pouvoir discrétionnaire. Ce faisant, elle établira des points de repère qui délimiteront quelque peu, même provisoirement, un pouvoir discrétionnaire souvent fort étendu ».

II) STATUT ARBITRAIRE DE LA DIRECTIVE

[137] Si le tribunal en vient à la conclusion que la discrétion est applicable, le *mandamus* n'est pas approprié pour ordonner à l'organisme de l'exercer. Malgré tout, le pouvoir discrétionnaire n'est pas absolu¹² :

[16] *À l'inverse, règle générale, la procédure de mandamus n'est pas appropriée pour ordonner à l'organisme d'exercer la discrétion que lui confère la loi dans un sens précis.*

[17] *L'exercice d'un pouvoir discrétionnaire n'est toutefois pas absolu. Il peut être attaqué en certaines circonstances.* Dans un extrait maintes fois repris par les tribunaux, les auteurs Dussault et Borgeat écrivent ce qui suit :

En résumé, bien que les tribunaux aient à maintes reprises répété qu'ils ne sauraient substituer leur jugement à celui d'un agent, d'un organisme administratif ou d'une autorité publique dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, ils n'ont pas hésité à intervenir dans les cas où la discrétion était exercée.

- 1. à des fins impropres, non prévues par la loi;*
- 2. de mauvaise foi;*
- 3. selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes;*
- 4. d'une façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable.*

[référence omise et soulignements ajoutés]

¹¹ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *op. cit.*, note 7, p. 104.

¹² *Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) c. 9007-5193 Québec inc.*, 2007 QCCA 667, paragr. 16 et 17.

[138] Plus spécifiquement aux paragraphes 25, 26 et 27¹³ :

[25] Règle générale, il n'appartient pas aux tribunaux d'ordonner à un organisme public d'agir dans un sens précis même lorsque celui-ci a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon abusive, arbitraire, injuste ou en fonction d'une considération non pertinente. Cette règle repose sur le principe qu'une cour de justice ne peut substituer sa décision à celle de l'organisme public sans motif sérieux.

[26] En principe, le redressement approprié sera, le cas échéant, une déclaration de nullité de la décision en cause et le retour du dossier à l'organisme pour qu'il rende une décision conforme à la loi. L'ordonnance pourra être assortie de certaines balises devant guider l'organisme dans sa prise de décision sans toutefois lui dicter la décision à prendre.

[27] De façon exceptionnelle, notre Cour a passé outre à cette règle et a intimé l'ordre à l'organisme de délivrer le permis recherché alors que la délivrance de ce permis reposait sur un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Ce fut notamment le cas lorsque la Cour était en présence d'un organisme dont la partialité ne faisait aucun doute. Le retour du dossier aurait été «l'équivalent de donner à ce dernier [l'organisme] l'occasion de poursuivre sa vendetta».

[référence omise et soulignement ajouté]

[139] Or, on soutient que la directive souhaite une approche concertée pour toute atteinte au milieu humide. Cette directive vise à éviter, minimiser ou compenser. Ainsi, un requérant qui vise un certificat d'autorisation pour des terrains à développer en milieu humide, se voit inviter à y renoncer ou à éviter de développer. En somme, on l'incite à ne pas recourir au certificat d'autorisation que la loi vise à son article 22, al. 2. On l'invite à renoncer à ce que la loi autorise.

[140] Pourquoi prévoir dans la loi cette possibilité si la directive cherche à l'éviter. La directive quant à cet aspect est illégale. On ne peut altérer la portée de la loi par une directive¹⁴ :

[81] Ce que les auteurs Atkinson et Lévesque disent, et qui est exprimé par l'adage delegatus non potest delegare (qui constitue d'ailleurs une règle d'interprétation), est que : en principe, la délégation d'un pouvoir discrétionnaire de nature purement administrative, judiciaire ou quasi-judiciaire est illégale à moins d'être expressément autorisée par le législateur.

[soulignement ajouté]

¹³ Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) c. 9007-5193 Québec inc., op. cit., note 12, paragr. 25, 26 et 27.

¹⁴ Ferme René Gagnon, s.e.n.c. c. Tribunal administratif du Québec, 2006 QCCS 968, paragr. 81, 85, 86 et 137.

[141] Les auteurs rappellent l'importance d'une directive et son danger¹⁵ :

« [...] »

Les directives sans statut juridique peuvent être d'une grande utilité, mais leur valeur est incertaine sur le plan juridique. Elles peuvent certes avoir une valeur incitative ou interprétative. De même, un décideur conserve la faculté de les appliquer ou non dans chaque cas particulier, selon les circonstances.

En effet, selon les règles du droit administratif, la personne investie d'un pouvoir discrétionnaire doit toujours examiner chaque cas à son mérite et éviter d'appliquer une directive comme s'il s'agissait d'un texte réglementaire. Comme nous le verrons plus loin, les tribunaux sont souvent intervenus pour rappeler cette règle.

(...)

Compte tenu des principes de droit invoqués par le tribunal, on peut se demander s'il appartient au Ministère de définir les termes d'une loi par une directive. La définition des termes d'une loi appartient normalement au législateur ou, à défaut, aux tribunaux. Il nous semble délicat, pour ne pas dire contestable, que des fonctionnaires puissent définir par une directive des termes qui détermineront la portée d'une prohibition légale assortie de sanctions pénales ou qui attribueront une juridiction plus ou moins grande au Ministre et à ses fonctionnaires ».

[références omises et soulignements ajoutés]

[142] Cet enjeu vise à encadrer une sécurité juridique. En effet¹⁶ :

« *Une société comme la nôtre, régie par la règle de droit, doit demeurer vigilante lorsque l'administration invoque des directives sans statut juridique dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir décisionnel ou lorsqu'il s'agit de déterminer l'aire d'application d'une loi. Lorsqu'on compare l'encadrement juridique et procédural qui régit l'élaboration, l'adoption et la publication d'un règlement au flou qui s'applique lors de l'adoption, de la rédaction, de la publicité, de l'entrée en vigueur et de la durée de vie des directives, on comprend que ces instruments peuvent difficilement assurer une sécurité juridique satisfaisante aux citoyens* ».

[soulignements ajoutés]

[143] Mais il y a plus. La directive vise à imposer une altération ou une limitation à un droit fondamental soit celui de la propriété prévu à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne (LRQ, chap. C-12) :

6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.

¹⁵ Service de la formation continue du Barreau du Québec 2007, volume 270, *Développements récents en droit de l'environnement*, Les Éditions Yvon Blais, pp. 481, 495 et 502.

¹⁶ Service de la formation continue du Barreau du Québec 2007, volume 270, *op. cit.*, note 15, pp. 505, 509 et 510.

[144] Ce droit à la propriété est couvert par l'article 947 du C.c.Q. :

947. La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi.

Elle est susceptible de modalités et de démembrements.

[145] Ainsi, la directive impose à la requérante de renoncer ou d'échanger volontairement certains biens contre d'autres à savoir, une banque de terrains offerte en compensation à une bande empiétant sur le milieu humide. Bref, on crée une banque de compensation sans que la règle de change soit précisée. On sait que ce n'est pas dans une proportion de parité (un pour un). L'initiative est intéressante et séduisante pour le respect de l'environnement puisque le grand capital environnemental se conserve. Mais le problème, c'est que pour imposer une limite ou une condition d'exercice sur un bien, celle-ci doit être consacrée par la loi selon l'article 947 C.c.Q.

[146] Le tribunal voit mal comment le ministre, par la voie de son représentant, peut obliger et contraindre la requérante à cette opération « bancaire » sans assise légale, à moins d'appliquer les dispositions de l'article 952 C.c.Q.

952. Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

[147] Dans une décision rendue le 18 juin 2001¹⁷, on précise bien l'importance du droit de propriété :

[19] En d'autres termes, le droit de propriété est un droit enchâssé dans la Charte, si bien que l'on ne peut limiter la jouissance paisible d'un bien que par une disposition législative adéquate ».

[soulignement ajouté]

[148] Ainsi, le tribunal considère que la directive ne peut avoir d'assise juridique tant dans sa référence que dans ses effets, car ce qui est discrétionnaire, ne doit pas devenir arbitraire.

[149] En clair, l'analyse du dossier n'a pas à compenser et atténuer; de telle sorte, il ne peut s'en référer pour considérer la demande d'autorisation de la requérante. Toute la justification d'un schéma de compensation et les multiples exigences reliées ne sauraient prévaloir. Cette discrétion est impropre, arbitraire et déraisonnable, et justifie notre intervention, d'autant plus que cette compensation est illégale puisqu'elle amène une atteinte au droit de propriété.

[150] À partir du moment où cette directive s'applique illégalement et n'a pas d'assise juridique, quel sort le dossier doit-il recevoir?

¹⁷ *Entreprises Roger Pilon inc. c. Bois-des-Filion (Ville)*, REJB 2011-30134, paragr. 19.

E) LA CONCLUSION DÉCLARATOIRE ET LE MANDAMUS

[151] La requérante souhaite que le tribunal se prononce sur « *déclarer nulle et de nul effet l'application d'une compensation comme condition à la délivrance d'un certificat d'autorisation* ». Une fois cette conclusion prononcée, il faudrait, selon ses prétentions, ordonner la délivrance du certificat et faire droit à sa requête.

[152] De son côté, l'intimé prétend à une telle impossibilité. En effet, il invite le tribunal à ne pas se prononcer sur ce chef puisqu'une telle discussion est du ressort du tribunal administratif¹⁸ :

« [45] Cela étant, la Cour supérieure a correctement conclu, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en matière déclaratoire, qu'il y avait lieu pour elle de décliner compétence, afin d'éviter que par sa requête introductive d'instance, l'appelante ne se trouve à contourner la compétence spécialisée de la Régie et à court-circuiter le recours découlant des dispositions ci-dessus ».

[soulignements ajoutés]

[153] Dans une décision rendue par madame la juge Hélène Langlois¹⁹ :

[30] En vertu de la Loi, la Ministre émet le certificat d'autorisation ou l'autorisation requise en vertu des articles 22 et 32 de la Loi.

[31] En principe, vu l'article 100 du Code de procédure civile, il n'y a lieu à aucun recours extraordinaire contre un Ministre du gouvernement «pour le forcer à agir ou à s'abstenir d'agir relativement à une matière qui se rapporte à l'exercice de ses fonctions ou de l'autorité à lui conféré par quelque loi du Québec».

[32] Le recours en mandamus a cependant, dans certains cas, été accueilli tant lorsqu'un Ministre refusait d'accomplir un devoir légal que lorsque la discrétion avait été exercée, les tribunaux ayant jugé que cette disposition ne mettait pas l'administration à l'abri du contrôle judiciaire en cas d'excès de compétence.

[33] Lorsqu'un Ministre omet, néglige ou refuse expressément ou par implication d'accomplir un devoir ou un acte auquel la loi l'oblige et que son omission est assimilée à un excès de compétence, le mandamus est un recours approprié pour obtenir l'accomplissement de ce devoir ou cet acte.

[34] En particulier, l'omission de rendre une décision sur une demande de certificat d'autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement alors que la demande respecte les exigences de la loi et de la réglementation, a été considérée comme constituant un excès de compétence donnant ouverture au recours en mandamus.

[soulignements ajoutés]

¹⁸ *Domtar inc. c. Produits Kruger Itée*, AZ-50683956, paragr. 45.

¹⁹ *Financement et investissement des Îles c. Beauchamp*, 2009 QCCS 452, paragr. 30 à 35.

[154] Toujours dans cette même décision²⁰, on rappelle que notre intervention doit être pragmatique, c'est-à-dire :

[48] Enfin, l'exercice de cette discrétion « sera aussi motivée par une administration de la justice rapide, peu coûteuse et efficace... ».

[référence omise et soulignement ajouté]

[155] Un tribunal conserve sa compétence résiduelle pour analyser la question soumise. Et plus particulièrement, dans un article sur la Requête en jugement déclaratoire en droit public québécois²¹, madame la juge Danielle Grenier rappelle :

« (...) Lorsqu'il s'agit de compétences concurrentes, il revient au juge auquel l'on demande d'utiliser son pouvoir déclaratoire d'évaluer, en vertu de la discrétion qui lui est conférée, si les circonstances de l'espèce justifient son intervention. Les conclusions recherchées par le requérant seront à ce chapitre déterminantes, tout particulièrement lorsque le débat soulève des questions de nature constitutionnelle ».

[soulignement ajouté]

[156] Le tribunal considère approprié dans les circonstances de se prononcer de façon déclaratoire en annulant la portée de la directive. Ce faisant, il fixe la détermination de cet élément et donne une portée utile à la démarche dans le souci d'une saine administration de la justice.

[157] Doit-il cependant émettre le certificat? Le tribunal répond négativement. Pour ce faire, il reprend la réflexion de madame la juge Carol Cohen qui s'exprimait comme suit²².

« [106] Toutefois, bien que je ne sois pas convaincue qu'il faut que le tribunal rende un jugement qui prendrait la place d'un certificat de conformité, ni qu'il faut ordonner au Ministre d'émettre un tel certificat dans un délai quelconque, il me semble toujours approprié de renvoyer le dossier pour étude par un bureau du Ministre autre que celui de la Montérégie, sans la production de documents additionnels, et de compléter cette étude et l'émission du certificat d'autorisation dans un délai de 3 mois, vu les retards et délais à date, que le Ministre n'a pas pu expliquer, et vu que le présent jugement règle la question principale, en décidant que la demande R-10 ne constitue pas un agrandissement dans le sens des lois de 1993 et 1995 ».

[soulignement ajouté]

[158] Le tribunal partage cette façon de faire et considère approprié de retourner le dossier au ministre pour l'analyse de l'émission du certificat, cette fois, sans l'impact de la directive. Plusieurs raisons militent en faveur de cette solution. D'abord :

²⁰ *Financement et investissement des Îles c. Beauchamp*, op., cit., note 19, paragr. 48.

²¹ L'honorable Danielle GRENIER, *La Requête en jugement déclaratoire en droit public québécois*, 2^e édition; Les Éditions Yvon Blais inc., p. 72.

²² *9007-5193 Québec inc. c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2006] R.J.Q. 2224, paragr. 106.

- la directive n° 06-01 est celle qui requiert le plus de modifications par l'analyse des compilations requises et sa mise à l'écart permettra une analyse différente;
- les autorisations des autres autorités impliquées sont au dossier de la requête;
- l'analyse des engagements antérieurs contenue au certificat d'autorisation de 2006 et leurs parties sont des éléments à considérer;
- les documents exigés quant à la caractérisation de certains secteurs ne sont plus requis;
- nonobstant l'écart de la directive, la discrétion du ministre continue de s'appliquer quant à la préservation du noyau tourbeux et de la zone de protection.

F) L'EXÉCUTION NONOBTANT APPEL ET LE DÉLAI

[159] Le tribunal, en ordonnant le retour du dossier au ministre, souhaite que le processus se fasse rapidement. D'ailleurs, les délais encourus dans le traitement de ce dossier, bien que justifiés par la preuve dans les circonstances, ont suffisamment couru. Le tribunal accordera un délai de quatre mois pour permettre l'analyse et ordonnera l'exécution provisoire nonobstant appel qui s'impose, puisqu'il y va d'une saine administration de la justice.

[160] **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:**

[161] **ACCUEILLE** en partie la requête;

[162] **DÉCLARE NULLE ET DE NUL EFFET** la directive n° 06-01 et de ses annexes dont l'application d'une compensation comme condition à la délivrance du certificat d'autorisation;

[163] **DÉCLARE** que les préposés de l'intimé et/ou le ministre ont illégalement considéré l'application de la directive n° 06-01 dans la requête demandant un certificat d'autorisation depuis le 8 janvier 2008;

[164] **ORDONNE** que les préposés de l'intimé, le ministre et à quiconque se trouvant nanti des pouvoirs et obligation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2) de se saisir immédiatement et d'étudier, sans la production de documents additionnels ayant trait à la compensation par la requérante, la demande présentée le 8 janvier 2008 eu égard aux normes de ladite loi et des autres lois et règlements applicables et eu égard au présent jugement et **ORDONNE** au ministre de compléter cette étude et d'émettre, s'il y a lieu, le certificat d'autorisation dans un délai de quatre mois de la date du présent jugement.

[165] **ORDONNE** l'exécution provisoire du présent jugement nonobstant appel;

[166] **LE TOUT**, avec dépens.



MARTIN DALLAIRE
Juge à la Cour supérieure

M^e Odette Nadon
Procureure de la requérante
M^{es} BCF S.E.N.C.R.L.

M^e Romy Daigle et M^e Mélanie Bertrand
Procureures de l'intimé
M^{es} Chamberland Gagnon

Dates d'audience : 16, 17 et 18 janvier 2012

**NOTES ET AUTORITÉS DE LA REQUÉRANTE
LES ATOCAS DE L'ÉRABLE INC.**

Code civil du Québec (extrait) (articles 947 à 952).

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., chapitre Q-2 (extrait).

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., chapitre Q-2 (extrait) :

- *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, a. 23, 31, 66 et 124.1.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., chapitre C-12 (extrait).

Paul FARIBAUT, EYB2001PDD99, Points de droit – Les recours de contrôle judiciaire, Volume 2 : Les dispositions générales applicables aux recours extraordinaires, le mandamus et le quo warranto, 2001, *Le mandamus – Rappel théorique*.

Pierre GIROUX et Stéphane ROCHETTE, EYB2010CDD178, Droit public et administratif, Collection de droit 2010-2011, École du Barreau du Québec, vol. 7, 2010, *Certains recours extraordinaires*.

Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) c. 9007-5193 Québec inc., 2007 QCCA 667.

9129-6111 Québec inc. c. Ville de Longueuil et Jean Larose, EYB 2005-86259.

Les héritiers de feu Valérie Mignault-Perrault, Nicolas Perrault et Dominique Perrault c. Ville d'Hudson, EYB 2008-150154.

Centre Académique de Lanaudière c. François Legault et Linda Goupil, REJB 1999-12906.

Chantal Therrien, André Parisien et Jacqueline Séguin c. Municipalité des Coteaux et Le Procureur Général du Québec, REJB 1999-13430.

Ferme René Gagnon, s.e.n.c. c. Tribunal administratif du Québec, 2006 QCCS 968.

Daniel CHÉNARD, EYB2006DEV1179, Développements récents en droit municipal (2006), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2006, *La Cour d'appel du Québec et l'expropriation déguisée : le prix à payer*.

Régie des transports en commun de la région de Toronto c. Dell Holdings Ltd., [1997] 1 R.C.S. 32.

Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine, [1979] 1 R.C.S. 101, 1978-10-03.

R. c. Tener, [1985] 1 R.C.S. 533.

SUITE NOTES ET AUTORITÉS DE LA REQUÉRANTE, LES ATOCAS DE L'ÉRABLE INC.

Wallot c. Québec (Ville de), 2011 QCCA 1165.

Ivanhoe Corp. c. Val d'Or (Ville de), AZ-73021163 (1973) C.S. 904.

Sula c. Duvernay (Cité de), AZ-70011356 (1970) C.A. 234.

Barkmere (Ville) c. Hardie, [1977] J.Q. no. 98, 500-09-000718-73.

Corporation de la Ville de Dorval c. Sanguinet Automobile Limitée, [1960] B.R., AZ-50304099.

Gagnon c. Notre-Dame-du-Lac (Ville), EYB 2005-91134.

Anne-Françoise DEBRUCHE, La Charte québécoise : origines, enjeux et perspectives, Revue du Barreau / Numéro thématique hors série, *La protection de la propriété par la Charte des droits et libertés de la personne : diable dans la bouteille ou simple peau de chagrin*, p. 175.

Entreprises Roger Pilon inc. c. Bois-des-Filion (Ville), REJB 2001-30134.

Regroupement des propriétaires contre la taxe immobilière par Germain Geffard c. Québec (Procureur général), (C.S., 2000-09-14), SOQUIJ AZ-00021991, J.E. 2000-2078, [2000] R.J.Q. 2879, [2000] R.D.I. 695 (rés.).

Québec (Procureur général) c. Société canadienne de métaux Reynolds ltée (C.A., 1992-12-21), SOQUIJ AZ-93011138, J.E. 93-191, [1993] R.J.Q. 98.

Montréal (Ville de) c. Benjamin, AZ-50283248, J.E. 2005-151.

9047-4784 Québec inc. c. Béchard, 2007 QCCS 710.

Jean PIETTE, Développements récents en droit de l'environnement, Service de formation continue du Barreau du Québec 2007, Volume 270, Les Éditions Yvon Blais, *L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement*, p. 475.

**NOTES ET AUTORITÉS DE L'INTIMÉ
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2 (extrait)

- *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2, a. 23, 31, 66 et 124.1.*

Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba ltée, [1993] AZ-93011473 (C.A.).

Compagnie américaine de fer et métaux inc. (AIM) c. Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA), 2005 QCCA 830.

114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville), [2001] AZ-50098270 (C.S.C.).

Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement), [2003] 2 R.C.S. 624.

Robert DAIGNEAULT, Martin PAQUET, Lucie GOSSELIN, L'Environnement au Québec, CCH, p. 9,101 (extrait).

9007-5193 Québec inc. c. Québec (Ministre de l'Environnement), [2006] AZ-50386984 (C.S.).

- *Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) c. 9007-5193 Québec inc., [2007] AZ-50432221 (C.A.).*

Financement et investissement des Îles c. Beauchamp, [2009] AZ-50536510 (C.S.).

- *Financement et investissement des îles, s.e.c. c. (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs), [2009] AZ-50593510 (T.A.Q.).*
- *Financement et investissement des îles, s.e.c. c. (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs), [2010] AZ-50684195 (T.A.Q.).*
- *Financement et investissement des îles, s.e.c. c. (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs), 27 octobre 2011, procès-verbal (T.A.Q.).*
- *C.A. Montréal, n° 500-09-022186-118, 22 décembre 2011, j. Fournier.*

SUITE NOTES ET AUTORITÉS DE L'INTIMÉ, LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Les Élevages Lessard inc. c. Québec (Ministre de l'Environnement) 2003 CanLII (QC Cs).

Élevages Lessard inc. c. Québec (Ministre de l'Environnement), [2004] AZ-04019625 (C.A.).

Mignault Perrault (Succession de) c. Hudson (Ville de), [2010] AZ-50692061 (C.A.).

Loi sur la justice administrative, L.R.Q., c. J-3 (extrait).

Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorrilla c. Québec (Procureur général), [2005] 1 R.C.S. 257.

Danielle GRENIER et Marie PARÉ, *La Requête en jugement déclaratoire en droit public québécois*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999, p. 64 à 73.

Domtar inc. c. Produits Kruger Itée, [2010] AZ-50683956 (C.A.).

Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'Action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 104-117.

Ferme Chouinard inc. c. Ministre de l'Environnement, [1994] AZ-50005205 (CMQ-51769).

Maple Lodge Farms Ltd c. Canada (Gouvernement du), [1982] 2 R.C.S. 2.

Reliance Power Equipment Ltd c. Montréal (Ville de), 2002 CanLII7862 (QC CA).

Rochon c. Nu-Pharm inc., [2000] AZ-50078754 (C.A.).

Thibeault c. Régie de l'assurance maladie du Québec, [1994] AZ-94011729 (C.A.).

Wallot c. Québec (Ville de), [2011] AZ-50762750 (C.A.).

9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de), [2010] AZ-50633092.

AUTORITÉ DU TRIBUNAL

Khadija Chazi et Mohammed El Mir c. Procureur général du Québec, 2008 QCCA 1703.