

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-008112-135
(200-17-018008-136)

DATE : 16 avril 2014

**CORAM : LES HONORABLES ANDRÉ ROCHON, J.C.A.
JULIE DUTIL, J.C.A.
LORNE GIROUX, J.C.A.**

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
et
MARC LAFRANCE
APPELANTS – requérants

c.

JUNEX INC.
et
PÉTROLIA INC.
INTIMÉES – intimées

et
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MIS EN CAUSE – mis en cause

ARRÊT

[1] Le juge de première instance a rejeté sur un moyen d'irrecevabilité une requête pour jugement déclaratoire des appelants visant à faire déclarer que les travaux de forage déjà effectués par les intimées à Anticosti et ceux projetés étaient assujettis à l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation et que les intimées ne pouvaient procéder à des travaux de forage et de fracturation sur l'île à moins d'avoir au préalable

obtenu un certificat d'autorisation du ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP)¹.

[2] Dans un premier temps, le juge a conclu à l'absence de difficulté réelle, d'une part, parce que les activités réalisées par les intimées étaient terminées et, d'autre part, en raison du caractère éventuel des travaux envisagés.

[3] La doctrine et la jurisprudence reconnaissent qu'un jugement déclaratoire a un caractère autant préventif que curatif². De plus, la Cour suprême dans son arrêt *La Reine (Terre-Neuve) et Churchill Falls c. Hydro-Québec* a admis qu'une requête pour jugement déclaratoire peut viser un droit menacé avant même qu'il y ait atteinte à ce droit³. Dans son arrêt *Contrecoeur (Corp. municipale) c. Soreli inc.*, notre Cour a jugé que la requête pour jugement déclaratoire était appropriée pour faire trancher la question de la conformité d'un projet de développement à un régime administratif de contrôle :

En ce qui concerne la recevabilité de la requête pour jugement déclaratoire d'une part, je suis d'avis que le premier juge a eu raison de conclure que cette requête démontre la présence d'une difficulté réelle qui nécessite une solution immédiate et qu'elle se situe dans le cadre de l'article 453 C.P.C. En effet, lorsque la décision d'une autorité publique de délivrer ou non un permis ou, comme dans l'espèce, un certificat essentiel à la réalisation d'un projet, dépend de son interprétation de certaines dispositions réglementaires, et que survient un conflit sur le sens de ces dispositions, la requête pour jugement déclaratoire me paraît constituer un recours tout à fait disponible.⁴

[4] En l'espèce, les pièces produites par les appelants au soutien de leur requête⁵ rendent plausible l'allégation selon laquelle les intimées auraient fait des travaux susceptibles de tomber sous la portée du paragraphe 6 de l'article 2 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*⁶ sans avoir au préalable obtenu le certificat d'autorisation visé par l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁷.

[5] Il en est de même au regard de l'allégation voulant que le MDDEFP ait fait savoir par des porte-parole que ces travaux n'étaient pas assujettis à l'obtention d'un certificat⁸.

¹ 2013 QCCS 3962.

² Marie Paré, *La requête en jugement déclaratoire*, Collection Points de droit, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, p. 6.

³ *La Reine (Terre-Neuve) et Churchill Falls c. Hydro-Québec*, [1982] 2 R.C.S. 79, p. 106.

⁴ *Contrecoeur (Corp. municipale) c. Soreli inc.*, [1990] R.D.J. 313 (C.A.).

⁵ Voir notamment les pièces R-5, R-9 et R-28.

⁶ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, R.R.Q., c. Q-2 [ci-après cité : *Règlement relatif à l'application*].

⁷ *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 [ci-après cité : *L.Q.E.*].

⁸ Pièces R-16 et R-29.

[6] Quant aux travaux futurs, le juge de première instance a conclu que « [...] la preuve est faite que [les intimées] ne font présentement rien et n'ont autre chose pour l'avenir que des projets qui n'ont encore pris aucune forme active »⁹. En conséquence, il ne voyait aucun motif d'intervenir « [...] par anticipation pour des projets qui n'existent pas encore »¹⁰.

[7] En concluant ainsi, le juge n'a pas tenu compte des allégations de la requête qu'il devait tenir pour avérées et des pièces produites à leur soutien¹¹. De plus, si un doute pouvait subsister quant aux intentions des intimées, ce doute a été dissipé par la preuve nouvelle produite par les appelants avec l'autorisation de la Cour qui démontre clairement que les intimées entendent réaliser, dès l'été 2014 et en 2015, des travaux potentiellement assujettis à l'obtention d'un certificat d'autorisation. Qui plus est, ces travaux doivent se réaliser en partenariat avec le gouvernement du Québec. Ce dernier, par l'intermédiaire de Ressources Québec, une filiale d'Investissement Québec, va non seulement investir des fonds publics dans les travaux d'exploration sur l'île d'Anticosti, mais obtenir, en contrepartie, une « [...] participation prépondérante de l'État [...] » dans des coentreprises avec les intimées¹².

[8] La Cour estime que les appelants ont démontré l'existence d'une difficulté réelle justifiant le recours à la requête pour jugement déclaratoire.

[9] Par ailleurs, l'utilisation de la requête à titre préventif se justifie davantage en l'espèce à cause du processus de consultation publique exceptionnellement requis dans la procédure de demande d'autorisation par les articles 7.1 et 7.2 du *Règlement relatif à l'application* entrés en vigueur le 10 juin 2011¹³.

[10] En effet, dans le cas des travaux de forage dans le shale et des opérations de fracturation assujettis à l'exigence de l'obtention d'un certificat d'autorisation selon l'article 2(6) du *Règlement relatif à l'application*, l'article 7.1 de ce même *Règlement* oblige le requérant d'un certificat d'autorisation à « [...] préalablement informer et consulter le public » selon la procédure décrite à cette disposition.

[11] Cette procédure est exceptionnelle en ce qu'elle ne s'applique qu'aux seuls projets visés par l'article 2(6) du *Règlement relatif à l'application*. La municipalité où

⁹ Jugement de première instance, précité, note 1, paragr. 13.

¹⁰ *Ibid.*, paragr. 14.

¹¹ Requête introductive d'instance des appelants, paragr. 23, 24 et 28 et pièces R-7, R-8 et R-11.

¹² « Québec va de l'avant avec l'exploitation pétrolière sur l'île d'Anticosti ». Communiqué de presse du Gouvernement du Québec, 13 février 2014.

¹³ Date d'entrée en vigueur du *Règlement modifiant le Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* qui a notamment assujetti à l'exigence d'un certificat d'autorisation les travaux de forage destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole et du gaz naturel dans le shale, communément appelé « schiste » ainsi que toute opération de fracturation destinée à rechercher ou à exploiter du gaz naturel. Ce règlement modificateur a également ajouté les nouveaux articles 7.1 et 7.2 au *Règlement relatif à l'application*. Voir D. 571-2011 du 8 juin 2011 : (2011) 143 G.O.Q., ptie 2, p. 2061B, en vigueur à la date de sa publication le 10 juin 2011 selon son art. 5.

doivent être réalisés les travaux doit également être consultée conformément aux articles 7.1 et 7.2 de ce même *Règlement*.

[12] Si des travaux assujettis sont entrepris sans avis et sans demande d'autorisation, et même si un titulaire du droit à la qualité de l'environnement visé à l'article 19.1 *L.Q.E.* pourrait théoriquement en demander la cessation par une demande d'injonction selon l'article 19.2, comme le plaide l'intimée Junex inc., le droit du public et de la municipalité d'en être informés et d'être consultés sera rendu illusoire. En ce sens, la requête pour jugement déclaratoire n'est pas prématurée, comme l'a décidé le juge de première instance.

[13] Comme second motif pour rejeter la requête pour jugement déclaratoire des appelants, le juge de première instance s'est déclaré sans compétence pour exercer à la place du MDDEFP le pouvoir que lui confère l'article 22 *L.Q.E.* de se prononcer sur une demande de certificat d'autorisation :

[34] La procédure démontre que pour certaines activités passées, les Intimées n'ont pas eu à obtenir le certificat d'autorisation prévu à l'article 22 de la Loi, et ce, par suite de la décision du Ministre.

[35] Les Requérants sont en désaccord avec le Ministre à propos de l'application de l'article 22 *L.q.e.* pour ces travaux faits l'automne 2012.

[36] Cette Cour n'a pas à se substituer au Ministre dans l'exercice du pouvoir que la Loi lui confère et ce, d'autant que les travaux sont terminés.

[14] Il est bien acquis que c'est le MDDEFP qui a compétence exclusive pour trancher une demande de certificat d'autorisation soumise conformément à l'article 22 *L.Q.E.* sous la seule réserve du recours éventuel du requérant devant le Tribunal administratif du Québec selon l'article 96 *L.Q.E.* Il est également reconnu que, dans l'exercice de ce pouvoir de décision, le ministre jouit d'un vaste pouvoir discrétionnaire :

[18] Premièrement, aux termes de la *LQE*, c'est le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (le « ministre ») qui est investi de la compétence de délivrer en vertu du deuxième alinéa de l'article 22 de la *LQE* un certificat d'autorisation pour les travaux effectués dans une tourbière. Ce pouvoir du ministre est discrétionnaire. La Cour n'a pas compétence pour déterminer si un tel certificat devait être émis, cela n'entre pas dans ses attributions. Dans l'éventualité où une telle demande serait faite et serait refusée, l'appelant pourrait contester la décision du ministre devant le Tribunal administratif du Québec, premier organe compétent pour se prononcer sur la question, comme le prévoit l'article 96 de la *LQE*. La Cour, quant à elle, pourrait par la suite être saisie d'une demande de révision judiciaire de cette décision, mais il ne faut pas confondre contrôle de la légalité du processus avec les considérations d'opportunité qui

seraient susceptibles de guider le ministre dans la prise de décision en vertu de l'article 22 de la *LQE*.¹⁴.

[15] Ce n'est pas la situation envisagée en l'espèce. La question soulevée par les appelants se situe en amont de la décision du ministre et de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire une fois qu'il est saisi d'une demande de certificat d'autorisation.

[16] Il s'agit ici de savoir si l'exercice d'une activité d'exploration pétrolière ou gazière est assujéti, avant d'être entreprise, d'abord à la procédure d'information et de consultation publique des articles 7.1 et 7.2 du *Règlement relatif à l'application* et, ensuite, à l'exigence de la demande et de l'obtention d'un certificat d'autorisation.

[17] Cette question est celle de la détermination du champ d'application de l'article 22 *L.Q.E.* et du paragraphe 6 de l'article 2 du *Règlement relatif à l'application*. Elle ne dépend pas de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, mais de l'interprétation à donner aux textes législatifs et réglementaires. À ce titre, elle est du ressort des tribunaux judiciaires. Aucune déférence n'est alors due au ministre qui ne peut utiliser son pouvoir discrétionnaire lorsque la *L.Q.E.* et ses règlements déterminent la voie à suivre. C'est ce qu'a décidé la Cour suprême dans son arrêt *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*¹⁵.

[18] Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si le ministère des Pêches et Océans agissant comme autorité responsable dans le cadre du régime d'évaluation environnementale fédérale pouvait, en vertu de son pouvoir discrétionnaire de définir la portée du projet à évaluer, modifier le niveau d'évaluation requis. La Cour a décidé que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*¹⁶ et ses règlements d'application exigeaient que la voie à suivre, dans ce cas, une étude approfondie, soit celle du projet tel que proposé par le promoteur et non en fonction de la décision prise par l'autorité responsable dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Il n'appartenait pas à l'autorité responsable de modifier le niveau d'évaluation indiqué par le texte de la *LCEE* et de ses règlements d'application¹⁷.

[19] La jurisprudence de notre Cour est dans le même sens lorsqu'il s'agit d'étudier la question de l'assujettissement à l'article 22 *L.Q.E.* ainsi que le révèlent les extraits suivants des motifs de la juge Bélanger dans l'arrêt *619970 Canada inc. c. Québec (Procureur général)* :

[28] Dans le cadre du présent dossier, la question de déterminer si un certificat d'autorisation est nécessaire ou non en est essentiellement une de droit et d'interprétation législative. Les faits sont clairs et non contestés.

¹⁴ *Brais c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 858, J.E. 2013-898, paragr. 18.

¹⁵ *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, [2010] 1 R.C.S. 6, 2010 CSC 2.

¹⁶ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37 [ci-après citée : *LCEE*].

¹⁷ Arrêt précité, note 15, paragr. 2 et 34, p. 12 et 25.

[29] La question à trancher consiste à déterminer s'il apparaît des dispositions législatives et réglementaires que l'appelante doit obtenir un certificat d'autorisation pour construire un immeuble résidentiel dans une zone inondable.

[...]

[40] Avec égards, je ne suis pas d'accord, même en admettant l'argument qu'il faut interpréter de façon restrictive toute exemption à la loi, surtout en matière environnementale. La discrétion dont jouit le ministre pour émettre ou non un certificat d'autorisation ne va pas jusqu'à décider dans quels cas une demande doit lui être présentée. C'est le *Règlement* qui tranche de la question et qui établit si le ministre doit ou non examiner les impacts potentiels d'un projet. Dans les cas où il y a exemptions, le ministre ne conserve pas ce droit; les municipalités prennent le relais.¹⁸

[20] Par conséquent, en acceptant d'étudier la question de l'assujettissement des travaux de forage et de fracturation à l'île d'Anticosti à l'exigence d'une autorisation préalable selon la *L.Q.E.* et le *Règlement relatif à l'application*, la Cour supérieure ne se substitue pas au MDDEFP.

[21] À l'audience, à la suite de la production de la preuve nouvelle, les intimées font valoir que le communiqué de presse publié le 13 février 2014¹⁹ rend le recours théorique puisqu'il démontre que la difficulté réelle invoquée par les appelants n'existe plus.

[22] Selon les intimées, en effet, les travaux envisagés dans la première phase d'exploration à Anticosti sont maintenant précisés et clairement décrits à ce communiqué :

La première phase d'exploration comprend des travaux de puits stratigraphiques (entre 15 et 18) en 2014 et 3 forages d'exploration avec fracturation en 2015 avec le projet de Pétrolia, Corridor Ressources et Maurel & Prom. Pour l'entente avec Junex, il est question de 4 puits stratigraphiques en 2014 ainsi que de 3 puits d'exploration et de 2 puits horizontaux avec fracturation en 2015.

[23] En outre, le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs a lui-même donné l'assurance que ces travaux seront assujettis à toutes les autorisations environnementales requises par la loi et les règlements :

Le ministre Blanchet a pour sa part réitéré que la protection de l'environnement est un impératif pour tous les partenaires impliqués dans les projets d'exploration. « Tous les travaux feront l'objet d'un accompagnement étroit par les experts du ministère des Ressources naturelles et du ministère du

¹⁸ 6169970 *Canada inc. c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 696, J.E. 2013-750, paragr. 28, 29 et 40. Voir aussi *Filion c. Vallée-du-Richelieu (Municipalité régionale)*, [2006] R.J.Q. 939 (C.A.), paragr. 22 à 30, p. 945-946.

¹⁹ Précité, note 12.

Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs. En outre, les travaux d'exploration planifiés requièrent l'émission de plusieurs certificats d'autorisation en vertu du cadre législatif et réglementaire actuel. [...] ».

[24] Les intimées avancent que ce communiqué suffit à faire disparaître toutes les craintes exprimées par les appelants quant à la volonté du ministre de soumettre les travaux annoncés aux exigences des articles 2(6), 7.1 et 7.2 du *Règlement d'application*.

[25] La Cour est d'avis que cet argument ne peut justifier le rejet de la requête des appelants avant même qu'ils n'aient été admis à soumettre leur preuve. D'une part, si les programmes d'exploration annoncés incluent les forages indiqués au communiqué de presse, ils peuvent certainement comprendre un grand nombre d'autres activités d'exploration tels des sondages comme ceux visés par les allégations de la requête et par les pièces produites à son soutien. D'autre part, et pour le même motif, la généralité des termes employés dans le communiqué ne permet pas de conclure que ne continueront pas à prévaloir les interprétations administratives par lesquelles le MDDEFP a estimé que certains forages n'étaient pas assujettis à l'exigence d'une phase d'information et de consultation publique et à celle de l'obtention d'un certificat d'autorisation.

[26] Les intimées soutiennent en dernier lieu que les conclusions de la requête pour jugement déclaratoire sont imprécises au point de démontrer l'absence de difficulté réelle susceptible d'être résolue par un jugement utile.

[27] Il est utile de reproduire les conclusions principales de la requête :

DÉCLARER que le paragraphe a) de l'alinéa 6 de l'article 2 *R.a.L.q.e.* s'applique aux travaux de forage effectués sur l'île d'Anticosti par les intimées;

DÉCLARER que le paragraphe b) de l'alinéa 6 de l'article 2 *R.a.L.q.e.* s'applique aux opérations de fracturation projetées par les Intimées sur l'île d'Anticosti;

DÉCLARER que les travaux de forage et les opérations de fracturation par Junex et Pétrolia sur l'île d'Anticosti ne peuvent procéder, à moins d'obtenir au préalable, un certificat d'autorisation du Ministre;

[28] Plusieurs motifs justifient le rejet de cet argument. Au premier chef, comme le rappelle la Cour suprême, les conclusions de la requête ne peuvent être évaluées de façon isolée et dans l'abstrait, mais elle « [...] doivent être lues à la lumière des allégations de la requête et du contexte qu'elles décrivent »²⁰. De la même façon, la Cour suprême a admis que ces conclusions peuvent être précisées à tout moment par amendement au motif que « [...] des raisons de pure forme ne doivent pas faire

²⁰ *La Reine (Terre-Neuve) et Churchill Falls c. Hydro-Québec*, précité, note 3, p. 107.

obstacle à la solution d'une difficulté réelle »²¹. Enfin, il est bien acquis qu'en matière de jugement déclaratoire le tribunal n'est pas lié par la formulation de la conclusion déclaratoire recherchée pourvu qu'elle ne s'éloigne pas de la question en litige²².

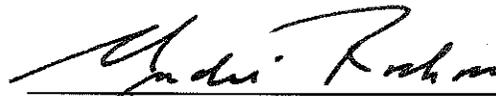
[29] En conséquence, et compte tenu du principe de prudence qui s'applique en matière d'irrecevabilité afin d'éviter de mettre fin prématurément à un procès à moins que la situation soit claire et évidente²³, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, la Cour est d'avis que la requête en irrecevabilité des intimées aurait dû être rejetée.

POUR CES MOTIFS, LA COUR :

[30] **ACCUEILLE** l'appel, avec dépens contre chacune des intimées, mais sans frais contre le mis en cause qui n'a pas produit de mémoire et ne s'est pas fait représenter à l'audience;

[31] **INFIRME** le jugement de première instance et, procédant à rendre le jugement qui aurait dû être rendu :

- **REJETTE** la requête en irrecevabilité de l'intimée Junex inc., avec dépens;
- **REJETTE** la requête en irrecevabilité de l'intimée Pétrolia inc., avec dépens.



ANDRÉ ROCHON, J.C.A.



JULIE DUTIL, J.C.A.



LORNE GIROUX, J.C.A.

M^e Michel Bélanger
Lauzon Bélanger
Pour les appelants

²¹ *Ibid.* Dans cette affaire, la Cour suprême a autorisé l'intimée à amender sa requête lors de l'audience devant elle (p. 104-105) et a reconnu son droit de le faire de nouveau une fois la requête entendue sur le fond en Cour supérieure (p. 107).

²² *Québec (Ville) c. Québec (Curateur public)*, [2001] R.J.Q. 954 (C.A.), paragr. 41-42, p. 960; *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c. Jean*, 2006 QCCA 301, J.E. 2006-591, paragr. 43.

²³ *Bohémier c. Barreau du Québec*, 2012 QCCA 308, J.E. 2012-531, paragr. 17; *St-Eustache (Ville) c. Régie intermunicipale Argenteuil Deux-Montagnes*, 2011 QCCA 227, J.E. 2011-339, paragr. 24, 25 et 31.

M^e Hugo Tremblay
Procureur-conseil
Pour les appelants

M^e Bernard Jolin
Langlois Kronström Desjardins
Pour l'intimée Junex inc.

M^e Marc-André Gravel
Gravel Bernier
Pour l'intimée Pétrolia inc.

Date d'audience : 11 mars 2014