

COUR SUPÉRIEURE
(Chambre civile)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE GASPÉ
(Percé)

N° : 110-17-000622-135

DATE : 10 février 2014

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE BENOIT MOULIN, j.c.s.

PÉTROLIA INC.,
Demanderesse;

c.

VILLE DE GASPÉ,
Défenderesse;

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,
Mis en cause.

JUGEMENT
sur requête en jugement déclaratoire

[1] Une ville peut-elle réglementer sur son territoire des activités de forage autorisées en vertu de la *Loi sur les mines*¹?

[2] La demanderesse, Pétrolia inc. (Pétrolia), soutient que la Ville de Gaspé (la Ville) n'a pas cette compétence ou, à tout le moins, que le règlement qu'elle a adopté en décembre 2012 et qui aurait cette conséquence, est inopérant à son égard, inopposable et inapplicable à ses activités.

¹ *Loi sur les mines*, L.R.Q., chapitre M-13.1

[3] Elle recherche, par requête en jugement déclaratoire, à ce que ce règlement soit déclaré :

- *ultra vires* des compétences de la Ville de Gaspé et nul de nullité absolue;
- inopérant à son égard;
- inopposable à son endroit dans le cadre de ses activités de forage au projet Haldimand 4, autorisées aux termes du permis 2012FC143 émis le 4 juin 2012;
- inapplicable à ses activités autorisées en vertu de la *Loi sur les mines* et des règlements en découlant.

* * *

[4] Pétria, une entreprise vouée au développement des ressources naturelles, concentre ses activités dans l'exploration pétrolière au Québec et au Nouveau-Brunswick.

[5] Elle allègue avoir découvert, en 2005, un gisement de pétrole à Haldimand, sur le territoire de la Ville de Gaspé. Le gisement couvre une superficie de quelque neuf kilomètres carrés. Il se trouve en milieu forestier privé. Elle en est au stade de l'exploration, de la recherche, de l'évaluation de la ressource. En fonction des résultats suivront éventuellement les étapes de développement et d'exploitation.

[6] Elle a, jusqu'à présent, foré deux puits verticaux d'exploration, le Haldimand 1 entre janvier et mars 2006, le Haldimand 2 en septembre et octobre 2009. Ils confirment la découverte. Des experts, dont elle a requis les services, établissent à 50 % la probabilité que la quantité de pétrole en place excède 69 milliards de barils, dont plus de 7 milliards récupérables.

[7] Elle envisageait poursuivre ses démarches d'exploration par le forage de deux autres puits verticaux, le Haldimand 3 et le Haldimand 4. Pour diminuer ses coûts, elle opte maintenant pour un puits horizontal au site Haldimand 4 qui rejoindra les deux premiers, le Haldimand 1 et le Haldimand 2. Sa réalisation, au coût de quelque trois millions, lui est essentielle pour compléter ses travaux d'exploration. Sa non-réalisation entraînera l'abandon du projet dans lequel elle a, jusqu'à présent, investi plus de huit millions de dollars : elle ne sera pas en mesure de préciser la quantité de pétrole qu'elle pourra retirer du gisement.

[8] Le puits, qualifié d'horizontal, sera d'abord vertical sur une profondeur de 480 mètres pour s'incurver sur une profondeur de quelque 300 mètres puis se poursuivre en ligne droite sur un plan incliné, sur une distance de quelque 1 500 mètres passant alors d'une profondeur de quelque 780 mètres à quelque 1 100 mètres, le tout selon Pétria,

bien en dessous de la nappe phréatique qui atteint, à cet endroit, une profondeur de 40 mètres.

[9] Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) a délivré à Pétrolia, le 4 juin 2012, le permis de forage 2012FC143 l'autorisant à réaliser le forage projeté sur le site Haldimand 4. Le permis est accompagné de la lettre suivante :

La présente donne suite à la demande de permis de forage soumise en vertu de la Loi sur les mines pour le permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain 2005RS123.

Après analyse, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune vous délivre le permis de forage 2012FC143 joint à la présente. Ce permis vous autorise à effectuer, dans le périmètre du permis de recherche 2005RS123, le forage du puits Pétrolia, Haldimand No 4, conformément au programme de forage accompagnant votre demande, laquelle ne comporte aucun travail lié à la complétion et, notamment, à la fracturation du puits.

Les travaux de forage du puits peuvent débuter à la date de délivrance du permis de forage, mais seulement après l'obtention de toute autre autorisation requise en vertu des autres lois et/ou règlements applicables.

Une demande de permis de complétion de puits devra être présentée au ministre dans l'éventualité où, suivant les travaux de forage, votre entreprise souhaiterait procéder à l'étape de complétion du puits et, notamment, effectuer des travaux de fracturation.

Enfin, il importe de vous assurer du respect des dispositions applicables de la Loi sur les mines et des conditions d'exercice fixées par le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains, dont les principaux extraits accompagnent le présent permis. Pour de plus amples renseignements à l'égard de ce permis, vos collaborateurs sont invités à contacter M. Pascal Perron, coordonnateur de la gestion des droits pétroliers et gazier à la Direction du bureau des hydrocarbures. M. Perron peut être joint au 418 627-6385, poste 8149, ou par courriel à l'adresse suivante : bureau.hydrocarbures@mmf.gouv.qc.ca.

(...)

[Je souligne]

[10] Or, outre la *Loi sur les mines* et le règlement dont il est question dans cette lettre, aucune loi ou règlement du Québec ne requiert de Pétrolia une autorisation pour la poursuite de ses activités de recherche de pétrole.

[11] Le permis couvre la phase exploratoire, celle de recherche de pétrole. Si les résultats sont concluants, Pétrolia devra obtenir d'autres autorisations du gouvernement du Québec pour la complétion (le développement et la mise en production) du puits.

[12] En parallèle avec les démarches entourant l'émission de ce permis, Pétrolia a pris les dispositions pour procéder. Elle a loué de l'équipement spécialisé, capable de réaliser le forage projeté. Il a été transporté par camions de l'Alberta dans la région de Gaspé. Pétrolia a aussi commencé les travaux de forage. Une inspection du ministère des Ressources naturelles, réalisée le 3 novembre 2012, confirme la mise en place de la cave d'avant-puits et du tubage conducteur. La cave d'avant-puits mesure deux mètres de diamètre sur dix mètres de profondeur. Pétrolia a suspendu ses travaux quand elle a appris, en janvier 2013, l'adoption par la Ville du règlement contesté.

* * *

[13] Le site du forage de Haldimand 4 est situé non loin de résidences de la Ville, soit à quelque 350 mètres d'une résidence desservie par le réseau d'aqueduc municipal et à l'intérieur d'un rayon de deux kilomètres de quelque 400 résidences non desservies par le réseau d'aqueduc municipal, alimentées en eau potable par puits; l'une d'elles se trouve à quelque 850 mètres.

* * *

[14] La Ville, à plusieurs reprises, a manifesté des préoccupations quant aux conséquences des travaux de Pétrolia, notamment à l'égard de l'alimentation en eau potable de ses résidents, que ce soit via son réseau d'aqueduc ou par une desserte privée. Elle a demandé l'intervention du gouvernement du Québec. Elle a, entre autres, adopté le 7 février 2011 la résolution 11-02-40 et le 20 juin 2011 la résolution 11-06-68 :

Résolution 11-02-40 :

(...)

EN CONSÉQUENCE, il est proposé par ...,

Et résolu à l'unanimité,

QUE le Conseil municipal :

- Informe le gouvernement du Québec, l'Association gazière et pétrolière du Québec, ainsi que les industriels présents sur son territoire, de sa volonté de voir se développer l'industrie des hydrocarbures, mais dans le cadre d'un nouveau modèle, à savoir, notamment :
 - un modèle qui assurera la protection de l'environnement sur les sites où se font les forages;
 - un modèle qui, en plus d'obliger l'industrie à procéder à ses propres tests, mettra en place l'obligation qu'une contre-expertise indépendante soit effectuée en permanence sur la nappe phréatique, ainsi que sur chaque puits foré afin de déceler toute

fissure réelle ou potentielle dans les matériaux des puits, le tout, dans le but de préserver l'intégrité de la nappe phréatique, de la qualité de l'eau des citoyens, et de l'environnement de notre sous-sol;

- un modèle qui tiendra compte de l'aménagement du territoire adopté par les municipalités dans leur plan d'urbanisme et par les MRC dans leur schéma d'aménagement, et qui interdira le forage dans les zones urbanisées, sur les territoires municipalisés ainsi qu'à proximité des secteurs où vivent des citoyennes et des citoyens;
 - un modèle qui favorisera la minimisation des impacts visuels de l'implantation des puits et des sites de forage;
 - enfin, un modèle qui fera en sorte que soient maximisées les retombées économiques, sociales et communautaires sur le milieu touché par ces activités, notamment via notamment, un système de redevances adressées aux municipalités et consacrées au développement social et communautaire;
- se positionne en faveur du développement de l'industrie pétrolière et gazière sur son territoire, dans le cadre d'un nouveau modèle qui doit être mis en place dès maintenant par le gouvernement du Québec;
 - demande au gouvernement du Québec de soumettre à l'Assemblée nationale, dans les meilleurs délais possible, des modifications substantielles à l'actuelle Loi sur les mines, prenant en compte les demandes formulées par la Ville de Gaspé;
 - demande à l'industrie, d'ici à ce que la nouvelle législation et réglementation soit en vigueur, de prendre les devants et d'appliquer les demandes de la Ville de Gaspé dans la poursuite de ses activités;
 - demande aux intervenants gouvernementaux de donner toute l'information nécessaire à la population, notamment à propos des règles actuelles et à venir quant à l'exploration et à l'exploitation du pétrole et du gaz;
 - demande aux industriels pétroliers et gaziers présents sur le territoire de la Ville de Gaspé, d'informer la population quant à leur plan d'action à court, moyen et long terme en ce qui a trait au développement de l'industrie pétrolière et gazière;
 - demande au gouvernement du Québec de prendre toutes les actions nécessaires afin de réduire notre dépendance collective au pétrole et afin que la consommation de pétrole par les Québécoises et Québécois diminue significativement, ce, pour le bien des générations futures;

- sollicite une rencontre avec les instances du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ainsi qu'avec celles du ministère des Ressources naturelles et de la Faune;
- mandate le maire et le directeur général de transmettre copie de la présente résolution aux entités ci-haut mentionnées.

Résolution 11-06-68 :

(...)

EN CONSÉQUENCE, il est proposé par ... ,

ET résolu à l'unanimité,

QUE le Conseil municipal réitère l'ensemble du contenu de la résolution 11-02-40 adoptée par le Conseil municipal le 7 février 2011 quant à ses attentes en matière de développement de l'industrie pétrolière et gazière sur le territoire de la ville de Gaspé.

QUE le Conseil adopte une approche de précaution à l'égard du procédé de fracturation que l'industrie envisage d'utiliser pour extraire le pétrole de ses puits et, à cet égard, PRENNE POSITION contre l'utilisation de la fracturation sur son territoire.

QUE le Conseil demande au gouvernement du Québec et à l'industrie d'adopter cette même approche de précaution quant au procédé de fracturation.

QUE le Conseil demande au gouvernement du Québec d'instaurer les mesures nécessaires à cette fin.

[reproduction intégrale]

[Je souligne]

[15] Au moment où la Ville a adopté la résolution 11-06-68, des informations évoquaient, selon elle, la possibilité que Pétrolia utilise le procédé de fracturation lors de ses forages. Par contre, Pétrolia affirme qu'il n'en est pas question : la géologie des lieux ne requiert pas cette mesure, son permis ne l'y autorise pas.

[16] La Ville a transmis ses résolutions aux intervenants concernés, dont ses interlocuteurs gouvernementaux québécois. Plusieurs réunions entre ses représentants, ceux du gouvernement du Québec et ceux de Pétrolia ont été tenues avant le 4 juin 2012. La Ville, après l'émission du permis à Pétrolia par le MRNF, a demandé aux représentants de l'État et à ceux de Pétrolia, de tenir une assemblée d'information à l'intention de la population de la Ville. Seule Pétrolia y a procédé.

[17] D'avis que ni le gouvernement, ni Pétrolia n'a répondu à ses attentes, la Ville a adopté, le 19 décembre 2012, son règlement numéro 1205-12. Elle s'est inspirée d'un règlement du même genre adopté par une municipalité du centre du Québec dans le cadre d'une opposition à la recherche de gaz naturel dans le shale (schiste) en utilisant le procédé de fracturation. Il importe de le reproduire ici intégralement en y incorporant une correction de forme² apportée le 13 février 2013.

PROVINCE DE QUÉBEC

VILLE DE GASPÉ

RÈGLEMENT NO. 1205-12

RÈGLEMENT DÉTERMINANT LES DISTANCES SÉPARATRICES
POUR PROTÉGER LES SOURCES D'EAU ET PUIITS ARTÉSIENS
ET DE SURFACE DANS LA VILLE DE GASPÉ

ATTENDU QUE la Municipalité dispose, comme l'indique l'article 2 de la *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. C-47.1), de pouvoirs lui permettant de répondre aux besoins divers et évolutifs des citoyens résidant sur son territoire ;

ATTENDU QUE ladite loi, au quatrième paragraphe du premier alinéa de l'article 4 et à l'article 19, octroie à la Municipalité des compétences en matière d'environnement ;

ATTENDU QUE ladite loi, au premier paragraphe du premier alinéa de l'article 6, octroie à la Municipalité, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir réglementaire, le pouvoir de prohiber une activité qui serait susceptible de compromettre la qualité de l'environnement sur son territoire ;

ATTENDU QUE ladite loi, au cinquième paragraphe du premier alinéa de l'article 6, octroie à la Municipalité la compétence pour obliger toute personne à fournir une sûreté pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité sur le domaine public ;

ATTENDU QUE ladite loi, aux articles 55 et 59, octroie à la Municipalité des compétences en matière de salubrité et de nuisances ;

ATTENDU QUE ladite loi, à l'article 85, octroie à la Municipalité le pouvoir d'adopter un règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de leur population ;

² La correction apportée par le règlement de la Ville numéro 1206-13, adopté le 4 février 2013, entré en vigueur le 13 février 2013, vise à ce qu'on lise à l'article 9 « l'article 8 » au lieu de « l'article 7 » comme écrit dans le règlement initial

ATTENDU QUE la Cour suprême du Canada a considéré que cette disposition visant le bien-être général s'ajoute aux pouvoirs spécifiques déjà conférés aux municipalités locales ;

ATTENDU QU'en adoptant en 2009 la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (L.R.Q., c. C-6.2), le législateur a consacré le principe que l'usage de l'eau est commun à tous et que chacun doit pouvoir accéder à une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire ses besoins essentiels ;

ATTENDU QUE ladite loi, à l'article 3, prévoit que la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable ;

ATTENDU QUE ladite loi, à l'article 5, impose à toute personne le devoir, dans les conditions définies par la loi, de prévenir ou, à défaut, de limiter les atteintes qu'elle est susceptible de causer aux ressources en eau et, ce faisant, de prendre part à leur protection ;

ATTENDU QUE l'article 92 de la *Loi sur la santé publique* (L.R.Q., c. S-2.2) impose aux municipalités locales l'obligation de collaborer avec les autorités compétentes afin de contrer toute menace à la santé de la population de son territoire ;

ATTENDU QU'un règlement municipal peut comporter plusieurs aspects et poursuivre plusieurs finalités ;

ATTENDU QU'une municipalité peut décréter certaines distances séparatrices pour protéger l'eau, l'air et le sol ;

ATTENDU QUE les sources d'eau de la municipalité doivent être protégées et que les puits artésiens et de surface des citoyens constituent une source d'eau secondaire, mais essentielle pour un grand nombre de citoyens de la municipalité ;

ATTENDU la nécessité d'appliquer le principe de précaution en matière de protection des sources d'eau;

EN CONSÉQUENCE, il est proposé par ...,

Et résolu à l'unanimité,

QU'un règlement de ce conseil, portant le numéro 1205-12, soit et est adopté et qu'il soit statué et décrété ce qui suit, à savoir :

ARTICLE 1 : PRÉAMBULE

Le préambule fait partie intégrante du présent règlement.

ARTICLE 2 : TITRE

Le présent règlement porte le titre de « Règlement déterminant les distances séparatrices pour protéger les sources d'eau et puits artésiens et de surface dans la ville de Gaspé ».

ARTICLE 3 : TERRITOIRE VISÉ

Les dispositions du présent règlement s'appliquent à l'ensemble du territoire sous juridiction de la Ville de Gaspé.

ARTICLE 4 : VALIDITÉ DU RÈGLEMENT

Le conseil de la Ville de Gaspé décrète ce règlement dans son ensemble et également article par article, paragraphe par paragraphe, sous-paragraphe par sous-paragraphe et alinéa par alinéa, de manière à ce que si une de ses composantes était ou devait être déclarée nulle par un tribunal, les autres dispositions du présent règlement continueraient de s'appliquer.

ARTICLE 5 : TERMINOLOGIE

Dans le présent règlement les termes ci-dessous ont la signification suivante :

- Municipalité : La Ville de Gaspé
- Substance : Une matière solide, liquide ou gazeuse, ou un microorganisme, ou une combinaison de l'un ou de l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'eau souterraine
- Procédé : Un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation, une pression, ou tout autre moyen ou combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'eau souterraine

ARTICLE 6 : DISPOSITIONS INTERPRÉTATIVES

Le présent règlement ne doit pas être interprété comme interdisant dans les espaces définis par l'article 8 ou par l'article 9 toute activité agricole, telle que définie à l'alinéa 0.1 du premier article de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q., c. P-41.1).

ARTICLE 7 : APPLICATION DU RÈGLEMENT

Les fonctionnaires désignés pour l'application du présent règlement sont les inspecteurs municipaux en bâtiments et en environnement.

ARTICLE 8 : INTERDICTIONS

Il est interdit à quiconque d'introduire ou de permettre, que ce soit introduit dans le sol par forage ou par tout autre procédé physique, mécanique, chimique, biologique ou autre, toute substance susceptible d'altérer la qualité de l'eau souterraine ou de surface servant à la consommation humaine ou animale, et ce, dans un rayon de :

- Dix kilomètres (10 km) de tout lieu de puisement d'eau de surface de la municipalité ;
- Six kilomètres (6 km) de tout puits artésien ou de surface desservant plus de vingt (20) personnes ;
- Deux kilomètres (2 km) de tout puits artésien ou de surface desservant vingt (20) personnes ou moins ;

L'étendue de ces rayons s'applique tant pour les activités qui se déroulent à la surface du sol que pour celles se déroulant dans le sous-sol.

ARTICLE 9 : NÉCESSITÉ D'UN PERMIS DE FORAGE

Toute personne désirant introduire dans le sol, par forage ou par tout autre procédé physique, mécanique, chimique, biologique ou autre, toute substance susceptible d'altérer la qualité de l'eau souterraine et de surface à l'extérieur des rayons établis à l'article 8 du présent règlement, doit préalablement obtenir un permis municipal à cette fin.

ARTICLE 10 : FORME ET CONTENU DE LA DEMANDE DE PERMIS DE FORAGE

La demande pour un permis de forage est adressée au Service de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'environnement de la Ville de Gaspé et doit être accompagnée des documents et effets suivants :

- Un plan montrant l'emplacement de tout puits de forage ou de toute installation servant à introduire dans le sol une substance ou un procédé susceptible d'altérer la qualité de l'eau par rapport à l'emplacement de tout lieu de puisement

d'eau de surface ou de tout puits artésien ou de surface servant à la consommation humaine ou animale dans un rayon de dix kilomètres (10 km) par rapport à un lieu de puisement de l'eau de surface, de six kilomètres (6 km) s'il s'agit d'un puits desservant plus de vingt (20) personnes et de deux kilomètres (2 km), s'il s'agit de tout autre puits autour dudit puits de forage ou de l'installation qui serait utilisé ;

- Un exposé détaillé de la nature, de la composition et de la quantité des substances qui seront introduites dans le sol sur le territoire de la municipalité ;
- Un exposé détaillé de tout procédé chimique, organique, mécanique ou autre qui peut être utilisé dans le cadre des activités de forage, d'exploration, de transport ou d'exploitation ;
- Une étude réalisée par un hydrogéologue et attestant que l'activité projetée ne présente aucun risque pour les sources d'eau de la municipalité et aquifères alimentant les puits artésiens ou de surface des résidents de la municipalité ;
- Un exposé détaillé des moyens mis en œuvre pour assurer la protection de l'environnement, de la santé, de la sécurité et du bien-être général des personnes résidentes sur le territoire de la municipalité ainsi que pour la qualité de l'eau ;
- Un exposé détaillé des moyens mis en œuvre afin de réduire ou atténuer toute conséquence négative pouvant résulter d'un accident ou incident lors des activités de forage, d'exploration ou d'exploitation, de même que lors de l'usage ou du transport de toute substance ou procédé susceptible d'altérer la qualité de l'eau souterraine ;
- Un chèque certifié au montant de mille dollars (1 000.00 \$) et libellé au nom de la Ville de Gaspé aux fins d'analyse de la demande et de délivrance du permis ;
- Une sûreté d'une valeur minimale d'un million de dollars (1 000 000.00 \$) pour assurer la remise des lieux en état, eu égard au fait que le demandeur du permis compte exercer une activité susceptible de compromettre la qualité de l'eau ou de porter atteinte à l'intégrité du domaine public, dont la voirie locale fait partie.

Les informations et renseignements fournis doivent être fondés sur les meilleures données et la meilleure information dont le demandeur du permis dispose à propos des travaux qui seront entrepris.

La demande doit être accompagnée d'une déclaration du demandeur attestant que les informations et renseignements qui y sont contenus sont complets et qu'ils ont été établis en conformité avec les règles de l'art applicables. Les renseignements de nature technique ou scientifique doivent, le cas échéant, être attestés par une personne ou une entreprise compétente et accréditée en la matière par l'autorité compétente.

Les renseignements fournis doivent être conservés par le demandeur durant une période minimale de dix (10) ans, même si les travaux ont cessés ou ont été suspendus.

Si la demande est faite par une personne morale ou une société, elle est soumise, selon le cas, par un administrateur ou par un associé dûment mandaté.

ARTICLE 11 : CONDITIONS D'ÉMISSION DU PERMIS DE FORAGE

L'inspecteur municipal des bâtiments et de l'environnement délivre le permis si le demandeur remplit les conditions prescrites par le présent règlement et verse les sommes qui y sont déterminées.

ARTICLE 12 : ÉTUDE RELATIVE À LA QUALITÉ DE L'EAU

Lorsque l'inspecteur accorde le permis prévu par le présent règlement, le titulaire du permis doit, préalablement au début de tout travail ou de toute activité, faire réaliser une étude de la qualité de l'eau dans le territoire de la municipalité, et ce, par un professionnel compétent accepté par la Ville, et en fonction des critères déterminés par ce professionnel.

De telles études devront être périodiquement réalisées par la suite par ce même professionnel dans un intervalle dont la durée ne doit pas excéder cent vingt (120) jours.

Les frais de ces études sont à la charge du titulaire du permis.

ARTICLE 13 : VALIDITÉ D'UN PERMIS DE FORAGE

La période de validité du permis est de cent quatre-vingts (180) jours à compter de la date de délivrance.

Le permis peut être renouvelé aux conditions prescrites pour l'obtention du permis initial.

Un permis délivré en vertu du présent règlement est incessible.

ARTICLE 14 : SUSPENSION, RÉVOCATION OU NON-RENOUVELLEMENT DU PERMIS

L'inspecteur municipal peut suspendre, annuler ou refuser de renouveler un permis délivré en vertu du présent règlement dans les cas suivants :

- Le titulaire du permis ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions prévues par le présent règlement ou ses modifications subséquentes pour l'obtention ou le renouvellement du permis, selon le cas ;
- Il ne respecte pas les conditions, restrictions ou interdictions prévues au présent règlement ou à ses modifications subséquentes et inscrites au permis ;
- Il a contrevenu aux prescriptions du présent règlement ou à ses modifications subséquentes, tel qu'en fait foi le constat établi par l'inspecteur municipal.

La décision de l'inspecteur municipal de refuser de renouveler, d'annuler ou de suspendre un permis doit être motivée. La personne visée par cette décision en est informée par écrit.

La révocation ou la suspension d'un permis est effective à compter de la date de sa réception par le titulaire.

Le requérant qui a vu son permis refusé ou le titulaire d'un permis qui voit son permis suspendu ou non renouvelé peut recouvrer son droit à la délivrance d'un permis ou à la levée de la suspension s'il démontre qu'il se conforme aux prescriptions du présent règlement.

ARTICLE 15 : SANCTIONS ET RECOURS EN CAS DE CONTRAVENTION

Toute personne qui contrevient ou permet qu'on contrevienne aux dispositions du présent règlement commet une infraction et est passible d'une amende de mille dollars (1 000,00 \$) s'il s'agit d'une personne physique et de deux mille dollars (2 000,00 \$) s'il s'agit d'une personne morale. En cas de récidive, le montant des amendes est doublé.

Toute personne qui contrevient ou permet qu'on contrevienne au présent règlement se verra aussi notifier de cesser immédiatement les travaux visés par le présent règlement et s'expose à tout recours judiciaire pour la forcer à respecter ses dispositions, en sus des poursuites judiciaires qui pourraient être intentées contre elle.

ARTICLE 16 : ENTRÉE EN VIGUEUR

Le présent règlement entre en vigueur conformément à la loi.

ADOPTÉ le 19 décembre 2012

ENTRÉ EN VIGUEUR le 22 décembre 2012

[reproduction intégrale]

[Je souligne]

* * *

[18] Pour Pétrolia, ce règlement :

- a pour objet une interdiction que soit introduite dans le sol par forage ou par tout autre procédé une substance susceptible d'altérer la qualité de l'eau souterraine, et ce, dans des rayons déterminés en fonction des sources d'eau sur le territoire de la Ville;
- a pour effet concret de l'empêcher de procéder à ses activités sur le site de forage Haldimand 4 alors qu'elle détient toutes les autorisations nécessaires en vertu des lois provinciales applicables;
- est *ultra vires* des pouvoirs de la Ville puisqu'il réglemente des activités minières qui relèvent non pas de la compétence de cette dernière mais de la compétence provinciale;
- est irréconciliable avec les lois et règlements provinciaux applicables, lesquels doivent avoir préséance;
- est déraisonnable puisqu'il n'est basé sur aucune étude technique ou scientifique et que ses exigences sont, en pratique, impossibles à atteindre;
- est discriminatoire puisqu'il vise de façon ciblée ses activités et qu'il s'agit d'un expédient pour l'empêcher de poursuivre ses activités;
- ne peut pas s'appliquer au forage d'Haldimand 4 puisque cela lui conférerait un effet rétroactif en ce qu'il viendrait prohiber des activités pour lesquelles elle a déjà obtenu toutes les autorisations nécessaires.

[19] Pour sa part, la Ville plaide qu'elle avait le pouvoir d'adopter ce règlement, lequel est tout à fait conciliable avec la législation provinciale existante, raisonnable, non discriminatoire, et que Pétrolia doit s'y soumettre.

* * *

[20] La Ville soulève aussi, sans toutefois insister, l'absence, à son avis, d'une difficulté réelle à laquelle Pétrolia serait confrontée et qui lui permettrait d'obtenir un jugement déclaratoire en se prévalant de l'article 453 C.p.c. :

453. Celui qui a intérêt à faire déterminer, pour la solution d'une difficulté réelle, soit son état, soit quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant lui résulter d'un contrat, d'un testament ou de tout autre écrit instrumentaire, d'une loi, d'un arrêté en conseil, d'un règlement ou d'une résolution d'une municipalité, peut, par requête introductive d'instance, demander un jugement déclaratoire à cet effet.

[21] Pétrolia a suspendu ses activités de forage à la suite de l'adoption du règlement. Dans le cadre des travaux qu'elle projette réaliser, elle devra utiliser les produits prévus au programme de forage approuvé par le MRNF.

[22] Si le règlement devait s'appliquer à ses activités, elle risque de se voir accusée de contrevenir à la réglementation. Elle tient à éviter de se placer dans une situation problématique. Voilà pourquoi elle requiert un jugement déclaratoire.

[23] Sur l'ouverture à Pétrolia de la requête en jugement déclaratoire, qu'il suffise de rappeler ce qu'écrit la Cour d'appel dans *Dallaire c. Pointe-au-Pic (Corp. municipale du village de) et le Procureur général du Québec*³ :

..., il faut donner au recours de l'article 453 C.pr. civ. l'ouverture la plus large.

(...)

L'arrêt que nous prononçons consacre la disponibilité de la requête en jugement déclaratoire lorsqu'il s'agit de vérifier la légalité des limites que la loi ou d'un règlement opposé aux droits et libertés du requérant.

[Reproduction intégrale]

et dans *Service sanitaire Verdun (1980) inc. c. Québec (Procureur général)*⁴ :

Celui qui est assujetti aux exigences d'un décret et qui soutient que le décret est nul à, certes, intérêt à faire déclarer la nullité du décret dans les plus brefs délais. Puisque toute loi, de même que tout règlement ou décret, jouit d'une présomption de validité jusqu'à preuve du contraire, le citoyen n'a pas à s'exposer à contrevenir à une loi ou à y contrevenir avant d'en demander la nullité.

[24] La requête en jugement déclaratoire est donc, en l'espèce, une procédure appropriée.

* * *

³ *Dallaire c. Pointe-au-Pic (Corp. municipale du village de)*, EYB 1988 63025

⁴ *Service sanitaire Verdun (1980) inc. c. Québec (Procureur général)*, AZ-88011866

[25] Le litige met en cause les dispositions de plusieurs lois et règlements provinciaux :

- a) Loi sur les mines (L.R.Q., chapitre M-13.1)
Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains (L.R.Q., chapitre M-13.1, r. 1)
- b) Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2)
Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2, r.3)
- c) Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1)
- d) Loi sur les compétences municipales (L.R.Q., chapitre C-47.1)
- e) Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (L.R.Q., chapitre C-6.2)
- f) Loi sur la santé publique (L.R.Q., chapitre S-2.2)

[26] Il convient ici de reproduire les suivantes :

A) LOI SUR LES MINES (L.R.Q., chapitre M-13.1)⁵

1. Dans la présente loi, on entend par:

(...)

«pétrole» l'huile brute et les autres hydrocarbures qui peuvent être extraits du sol à l'état liquide;

(...)

«substances minérales» les substances minérales naturelles, solides, liquides à l'exception de l'eau, gazeuses ainsi que les substances organiques fossilisées;

(...)

2. La présente loi lie le gouvernement, ses ministères et les organismes mandataires de l'État.

CHAPITRE II

PROPRIÉTÉ DU DROIT AUX SUBSTANCES MINÉRALES ET AUX RÉSERVOIRS SOUTERRAINS

⁵ Avec les modifications apportées par la *Loi modifiant la Loi sur les mines* (L.R.Q. 2013, chapitre 32) dont la plupart des dispositions sont entrées en vigueur le 10 décembre 2013

3. Sous réserve des articles 4 et 5, le droit aux substances minérales, sauf celles de la couche arable, fait partie du domaine de l'État. Il en est de même du droit aux réservoirs souterrains situés dans des terres du domaine de l'État qui sont concédées ou aliénées par l'État à des fins autres que minières.

(...)

SECTION I

OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

17. La présente loi vise à favoriser, dans une perspective de développement durable, la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales, et ce, tout en assurant aux citoyens du Québec une juste part de la richesse créée par l'exploitation de ces ressources et en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire.

Elle vise aussi à ce que l'exploitation des ressources non renouvelables se fasse au bénéfice des générations futures.

La présente loi vise également à développer une expertise québécoise dans l'exploration, l'exploitation et la transformation des ressources minérales au Québec.

(...)

SECTION X

PERMIS DE FORAGE DE PUIITS, PERMIS DE COMPLÉTION DE PUIITS ET PERMIS DE MODIFICATION DE PUIITS

160. Celui qui fore un puits pour rechercher ou exploiter du pétrole, du gaz naturel ou un réservoir souterrain doit, pour chaque forage, être titulaire d'un permis de forage de puits délivré par le ministre.

Celui qui complète ou modifie un tel puits doit, pour chaque complétion ou modification, être titulaire, selon le cas, d'un permis de complétion de puits ou de modification de puits délivré par le ministre.

161. Le permis est délivré à toute personne qui satisfait aux conditions et acquitte les droits fixés par règlement.

Le ministre refuse de délivrer le permis lorsque la personne qui en fait la demande n'est pas déjà titulaire d'un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain, d'un bail d'exploitation de pétrole et de gaz naturel ou d'un bail d'exploitation de réservoir souterrain sur le terrain visé par la demande de permis.

Il est incessible.

162. Le titulaire du permis doit en respecter les conditions d'exercice fixées par règlement.

Dans l'année qui suit la fin du forage d'un puits, il transmet au ministre un rapport fait conformément au règlement et accompagné des documents qui y sont indiqués.

163. Il doit, lors d'un arrêt temporaire ou définitif du forage, fermer le puits conformément aux dispositions de l'article 164 ou le compléter.

164. Celui qui recherche ou exploite du pétrole, du gaz naturel ou un réservoir souterrain peut, à tout moment, cesser les opérations dans un puits, pourvu:

1° qu'il en fasse la demande par écrit au ministre;

1.1° qu'il acquitte les droits fixés par règlement;

2° qu'il ait satisfait aux conditions de fermeture d'un puits fixées par règlement;

3° qu'il ait obtenu l'autorisation du ministre. Ce dernier accorde cette autorisation après consultation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs;

4° qu'il ait inscrit, au bureau de la publicité des droits, une déclaration faisant état de l'existence et de la localisation du puits fermé. Cette déclaration est inscrite au registre des droits réels d'exploitation de ressources de l'État et, le cas échéant, sur la fiche relative à l'immeuble qu'affectait le puits, soit à l'index des immeubles, soit au registre des réseaux de services publics et des immeubles situés en territoire non cadastré.

CHAPITRE XI

RÈGLEMENTATION

306. Le gouvernement peut, par voie réglementaire:

(...)

5° fixer les conditions d'exercice d'un permis ou d'un bail;

RÈGLEMENT SUR LE PÉTROLE, LE GAZ NATUREL ET LES RÉSERVOIRS SOUTERRAINS (L.R.Q., chapitre M-13.1, r. 1)

1. Dans le présent règlement, on entend par:

«boue de forage»: fluide aqueux utilisé lors du forage servant à refroidir et à lubrifier le trépan, à évacuer les déblais, à maintenir les parois du trou et à

équilibrer par son propre poids la pression des fluides contenus dans les roches ou les sédiments traversés;

(...)

«système anti-éruption»: l'ensemble des équipements de contrôle d'un puits comprenant un obturateur, un accumulateur ainsi qu'un réseau de conduites permettant un écoulement sécuritaire de liquide ou de gaz lors des opérations de forage, de complétion, de modification et de fermeture d'un puits;

(...)

15. Une demande de permis de forage de puits, incluant la rentrée d'un puits, doit être présentée au ministre au moins 30 jours avant la date du début des travaux de forage sur la formule prescrite à l'annexe II.

Cette demande doit être accompagnée des documents suivants:

1° une carte cadastrale ou, à défaut, topographique, à l'échelle de 1:20 000 illustrant la localisation du forage projeté;

2° dans le cas d'un forage en terrain submergé, un rapport établissant l'information relative à la profondeur de l'eau, à la nature du fond et aux courants marins;

3° un programme de forage certifié par un ingénieur pouvant justifier d'une formation ou d'une expérience dans le domaine du forage indiquant:

a) le genre d'appareil de forage qui sera utilisé pour l'exécution des travaux et ses spécifications;

b) la description chronologique des opérations techniques qui seront effectuées lors du forage;

c) une prévision graphique de la pression de formation jusqu'à la profondeur totale prévue;

d) une prévision graphique de la déviation et de l'inclinaison du forage jusqu'à la profondeur totale prévue;

4° une prévision géologique, certifiée par un géologue ou un ingénieur pouvant justifier d'une formation ou d'une expérience en géologie des travaux, comprenant:

a) une colonne stratigraphique indiquant les horizons prévus et leur épaisseur;

b) les objectifs anticipés d'hydrocarbures;

c) le cas échéant, un profil sismique interprété indiquant le toit des formations géologiques, le point de tir correspondant à la localisation du forage, la déviation prévue du forage jusqu'à sa profondeur totale, ainsi que la localisation des objectifs anticipés primaires et secondaires d'hydrocarbures;

5° un programme d'évaluation du puits certifié par un ingénieur pouvant justifier d'une formation ou d'une expérience dans le domaine du forage indiquant la nature du système de détection de gaz, les différentes zones de carottage, le programme d'essai aux tiges et les diagraphies par câble;

6° du paiement des droits au montant de 4 300 \$.

Le programme de forage visé au paragraphe 3 du deuxième alinéa doit démontrer que les travaux seront réalisés conformément aux règles de l'art de manière à assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement ainsi que la pérennité de la ressource. Dans le cas d'un forage de puits effectué pour la recherche ou l'exploitation de réservoir souterrain, les exigences du deuxième alinéa de l'article 115 doivent être respectées en tenant compte des adaptations nécessaires.

(...)

22. Le titulaire de permis de forage de puits ne peut forer un puits:

1° à moins de 100 m d'un chemin public au sens du Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2), d'un chemin de fer, d'un pipeline, d'une ligne électrique à haute tension de plus de 69 000 volts, de toute habitation ou édifice public; toutefois, pour les fins d'un réservoir souterrain artificiel ou d'un forage dont la profondeur n'excède pas 15 m sous la couche de sédiments non consolidés, la distance peut varier de 50 à 100 m;

(...)

6° au sein de l'aire d'alimentation d'une installation de captage d'eau souterraine établie conformément à l'article 25 du Règlement sur le captage des eaux souterraines (chapitre Q-2, r. 6) édicté en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) et alimentant en eau potable un système d'aqueduc exploité par une municipalité;

6.1° à moins de 200 m d'une installation de captage d'eau souterraine alimentant en eau potable un établissement d'enseignement, un établissement de santé et de services sociaux, un système d'aqueduc exploité par une municipalité ou un système d'aqueduc privé desservant en majorité des résidences privées;

7° à moins de 1 600 m de tout réservoir souterrain existant à l'égard duquel il ne détient aucun droit.

23. Le titulaire de permis de forage de puits doit utiliser, pour le forage d'un puits, des tubages, tête de puits, système anti-éruption et autres équipements pouvant résister aux pressions prévues au programme de forage exigé selon l'article 15.

24. Le titulaire de permis de forage de puits doit, lors des travaux de forage, s'assurer que les tubages et la cimentation de ceux-ci:

1° isolent tous les horizons géologiques rencontrés contenant de l'eau, de l'huile ou du gaz;

2° préviennent la migration d'huile, de gaz ou d'eau d'un horizon géologique à un autre;

3° supportent les contraintes d'éclatement, d'écrasement, de tension et toutes autres contraintes physiques auxquelles ils peuvent être soumis.

(...)

28. Le titulaire de permis de forage de puits doit munir d'un système anti-éruption tous les puits en cours de forage et en cours de travaux d'entretien.

(...)

33. Le titulaire de permis de forage de puits doit inclure un réseau de conduites au système anti-éruption. Ce réseau de conduites comprend 2 tuyaux d'acier, l'un servant au retour du fluide de forage et l'autre à la détente de la pression.

(...)

48. Le rapport que le titulaire de permis de forage de puits transmet au ministre en application du deuxième alinéa de l'article 162 de la Loi, doit contenir les renseignements suivants:

(...)

11° les types, les quantités et les fiches signalétiques des produits entrant dans la fabrication de la boue de forage;

B) LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT (L.R.Q., chapitre Q-2)

1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, les mots et expressions qui suivent signifient ou désignent:

1° «eau»: l'eau de surface et l'eau souterraine où qu'elles se trouvent;

2° (...)

3° «sol»: tout terrain ou espace souterrain, même submergé d'eau ou couvert par une construction;

4° «environnement»: l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques;

5° «contaminant»: une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement;

(...)

20° «résidus miniers»: les substances minérales rejetées, les boues, les eaux sauf l'effluent final, provenant des opérations d'extraction ou de traitement du minerai et les scories provenant des opérations de pyrométallurgie (**non en vigueur**)

(...)

20. Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.

(...)

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

(...)

31. Le gouvernement peut adopter des règlements pour:

(...)

f) déterminer les modalités selon lesquelles une demande de certificat d'autorisation de plans et devis ou de projets doit être faite au ministre en vertu des articles 22 et 24, classifier à cette fin les constructions, procédés industriels, industries, travaux, activités et projets et, le cas échéant, en soustraire certaines catégories à une partie ou à l'ensemble de la présente loi;

(...)

124. Le ministre publie à la Gazette officielle du Québec tout projet de règlement élaboré en vertu de la présente loi, avec un avis indiquant qu'il pourra être adopté avec ou sans modification par le gouvernement, à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de cette publication.

Le ministre doit entendre toute objection écrite qui lui est adressée avant l'expiration du délai de 60 jours.

Un règlement adopté par le gouvernement en vertu de la présente loi entre en vigueur lors de sa publication à la Gazette officielle du Québec ou à une date ultérieure indiquée dans le règlement ou sur décret du gouvernement.

Ces règlements, de même que les normes fixées en application du deuxième alinéa de l'article 31.5, prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la Gazette officielle du Québec. Le présent alinéa s'applique malgré l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1).

Le ministre peut modifier ou révoquer une approbation délivrée en vertu du quatrième alinéa dans le cas où le gouvernement adopte un nouveau règlement relativement à une matière visée dans un règlement municipal déjà approuvé. Avis de cette décision du ministre est publié sans délai à la Gazette officielle du Québec.

RÈGLEMENT RELATIF À L'APPLICATION DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT (L.R.Q., chapitre Q-2, r.3)

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 (chapitre Q-2, r. 35), sont soustraits à l'application du premier alinéa de l'article 22 de la Loi:

1° la construction, la modification ou la reconstruction d'un bâtiment, sous réserve d'une disposition contraire prévue par la réglementation concernant les exploitations agricoles édictée en vertu de la Loi et à l'exclusion de tout bâtiment destiné à des fins industrielles dans lequel sera exercée une activité qui requiert l'obtention d'un certificat d'autorisation;

(...)

6° les travaux de forage autorisés en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1), à l'exclusion:

- a) de ceux destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel dans le shale, communément appelé «schiste»;
- b) de toute opération de fracturation destinée à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel;

(...)

8. Celui qui demande un certificat d'autorisation doit également fournir au ministre un certificat du greffier ou du secrétaire-trésorier d'une municipalité locale ou, s'il s'agit d'un territoire non organisé, d'une municipalité régionale de comté, attestant que la réalisation du projet ne contrevient à aucun règlement municipal.

(...)

Le premier alinéa ne s'applique pas à celui qui, en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1), est autorisé à effectuer des travaux d'exploration, de recherche, de mise en valeur ou d'exploitation de substances minérales ou de réservoirs souterrains, sauf s'il s'agit de travaux d'extraction de sable, de gravier ou de pierre à construire sur les terres privées où, en vertu de l'article 5 de cette Loi, le droit à ces substances minérales est abandonné au propriétaire du sol.

[je souligne]

C) LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME (L.R.Q., chapitre A-19.1)⁶

1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par:

(...)

8.3° «schéma»: le schéma d'aménagement et de développement d'une municipalité régionale de comté;

2. Un plan métropolitain, un schéma et un règlement de contrôle intérimaire lié au processus de modification ou de révision d'un tel plan ou schéma lient le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État lorsque ceux-ci projettent de faire une intervention à l'égard de laquelle s'appliquent les articles 150 à 157, dans la seule mesure prévue à ces articles.

⁶ Le libellé actuel du paragraphe 7° du premier alinéa de l'article 6 a été introduit le 10 décembre 2013 par l'article 116 de la *Loi modifiant la Loi sur les mines*

Notamment, le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État ne sont pas tenus d'obtenir un permis ou certificat exigé en vertu d'un règlement de contrôle intérimaire.

(...)

6. Le schéma peut, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté:

(...)

7° délimiter tout territoire incompatible avec l'activité minière au sens de l'article 304.1.1 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1);

113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

(...)

246. Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1).

Le premier alinéa ne vise pas l'extraction de sable, de gravier ou de pierre à construire sur des terres privées où, en vertu de la Loi sur les mines, le droit à ces substances minérales appartient au propriétaire du sol.

D) LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES (L.R.Q., chapitre C-47.1) :

2. Les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive.

3. Toute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante.

4. En outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, toute municipalité locale a compétence dans les domaines suivants :

1° la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs ;

2° le développement économique local, dans la mesure prévue au chapitre III ;

3° la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication ;

4° l'environnement ;

5° la salubrité ;

6° les nuisances ;

7° la sécurité ;

8° le transport.

Elle peut adopter toute mesure non réglementaire dans les domaines prévus au premier alinéa ainsi qu'en matière de services de garde à l'enfance. Néanmoins, une municipalité locale ne peut déléguer un pouvoir dans ces domaines que dans la mesure prévue par la loi.

5. Dans le cadre de la présente loi et dans la mesure qui y est prévue, une municipalité locale adopte un règlement lorsqu'elle veut rendre obligatoire une règle de caractère général et impersonnel.

6. Dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire prévu par la présente loi, toute municipalité locale peut notamment prévoir:

1° toute prohibition;

(...)

19. Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement.

(...)

55. Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière de salubrité.

Malgré toute disposition d'une loi particulière, un règlement adopté en vertu du premier alinéa ne peut porter sur les matières visées par la Loi sur les produits alimentaires (chapitre P-29).

(...)

59. Toute municipalité locale peut adopter des règlements relatifs aux nuisances.

(...)

85. En outre des pouvoirs réglementaires prévus à la présente loi, toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population.

E) LOI AFFIRMANT LE CARACTÈRE COLLECTIF DES RESSOURCES EN EAU ET VISANT À RENFORCER LEUR PROTECTION (L.R.Q., chapitre C-6.2) :

3. La protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable.

Afin de favoriser l'accès public au fleuve Saint-Laurent et aux autres plans ou cours d'eau, notamment pour permettre à toute personne d'y circuler dans les conditions prévues à l'article 920 du Code civil, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut prendre des mesures à cette fin.

(...)

5. Toute personne a le devoir, dans les conditions définies par la loi, de prévenir ou, à défaut, de limiter les atteintes qu'elle est susceptible de causer aux ressources en eau et, ce faisant, de prendre part à leur protection.

6. Toute personne est tenue de réparer, dans les conditions définies par la loi, les dommages qu'elle cause aux ressources en eau.

(...)

39. Les dispositions de la présente loi s'appliquent au gouvernement, à ses ministères et aux organismes mandataires de l'État.

F) LOI SUR LA SANTÉ PUBLIQUE (L.R.Q., chapitre S-2.2)

1. La présente loi a pour objet la protection de la santé de la population et la mise en place de conditions favorables au maintien et à l'amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population en général.

(...)

6. La présente loi lie le gouvernement, ses ministères et les organismes mandataires de l'État.

(...)

92. Les ministères, les organismes gouvernementaux et les municipalités locales doivent signaler au directeur de santé publique du territoire concerné ou au directeur national de santé publique les menaces à la santé de la population dont ils ont connaissance ou les situations qui leur donnent des motifs sérieux de croire que la santé de la population est menacée.

[27] La *Loi modifiant la Loi sur les mines*⁷ prévoit, en son article 108, l'ajout à la *Loi sur les mines* de l'article 304.1.1 auquel réfère le septième paragraphe de l'article 6 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁸. Cet article 304.1.1 se lit :

304.1.1. Toute substance minérale faisant partie du domaine de l'État et se trouvant sur un terrain pouvant faire l'objet d'un claim compris dans un territoire incompatible avec l'activité minière, délimité dans un schéma d'aménagement et de développement conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chapitre A-19.1), est soustraite à la prospection, à la recherche, à l'exploration et à l'exploitation minières à compter de la reproduction de ce territoire sur les cartes conservées au bureau du registraire.

Un territoire incompatible avec l'activité minière est celui dans lequel la viabilité des activités serait compromise par les impacts engendrés par l'activité minière.

[28] Cette même *Loi modifiant la Loi sur les mines* prévoit aussi à son article 124 :

124. Est soustraite à la prospection, à la recherche, à l'exploration et à l'exploitation minières, à compter du 10 décembre 2013, toute substance minérale faisant partie du domaine de l'État comprise dans un périmètre urbanisé reproduit sur les cartes conservées au bureau du registraire, à l'exception des substances minérales comprises dans un territoire faisant l'objet d'un droit minier obtenu avant cette date, jusqu'à ce que les territoires prévus à l'article 304.1.1 de la *Loi sur les mines* soient établis.

[29] Par ailleurs, l'article 127 de cette même loi prévoit que son article 108 entrera en vigueur à la date déterminée par le gouvernement. Elle ne l'a pas été jusqu'à présent.

* * *

[30] Un règlement municipal est présumé valide. Il appartient à celui qui invoque le contraire de le démontrer. Au surplus, une municipalité est présumée de bonne foi et censée agir dans l'intérêt public quand elle adopte un règlement⁹.

[31] Par contre, comme l'expriment les auteurs Patrice Garant, Philippe Garant et Jérôme Garant dans *Précis de droit des administrations publiques*¹⁰ :

Les municipalités n'ont aucun statut constitutionnel; ce sont des créatures des législatures provinciales qui peuvent leur attribuer les pouvoirs et obligations qu'elles désirent; elles peuvent même les faire disparaître.

⁷ *Loi modifiant la Loi sur les mines*, L.R.Q., 2013, chapitre 32

⁸ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., chapitre A-19.1

⁹ Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal : principes généraux et contentieux*, 2^e éd., avec la collab. de Lise Vézina, Brossard, feuilles mobiles, Publications CCH, 2009, p. 8.99

¹⁰ Patrice GARANT, Philippe GARANT, Jérôme GARANT, *Précis de droit des administrations publiques*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 48

[Je souligne]

[32] Ainsi, la Cour suprême exprime dans l'arrêt *Spraytech*¹¹ :

18 Dans l'arrêt R. c. Sharma, [1993] 1 R.C.S. 650 , p. 668, notre Cour reconnaît que le « principe selon lequel, en tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités [traduction] "peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme" (Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), à la p. 115) ». Y sont inclus les pouvoirs en matière de « bien-être général » conférés par la loi provinciale habilitante, sur laquelle les municipalités peuvent se fonder. Comme le souligne I. M. Rogers, [traduction] « la législature ne peut pas prévoir tous les pouvoirs de réglementation nécessaires à ses créatures [. . .] Sans doute, l'inclusion de dispositions en matière de "bien-être général" visait à contourner dans une certaine mesure l'effet de la théorie de l'excès de pouvoir qui oblige les municipalités à invoquer une attribution expresse de pouvoir pour justifier chaque acte qu'elles accomplissent » (*The Law of Canadian Municipal Corporations* (2e éd. (feuilles mobiles)), suppl. cum. du vol. 1, p. 367).

(...)

20 Bien que les dispositions habilitantes permettant aux municipalités de réglementer pour le « bien-être général » sur leur territoire autorisent l'adoption de règlements visant véritablement à faciliter la réalisation d'objectifs telles la santé et la sécurité publiques, il importe de garder à l'esprit le fait que ces dispositions non limitatives ne confèrent pas un pouvoir illimité. ...

[33] Cet arrêt a été prononcé avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les compétences municipales*¹² le 1^{er} janvier 2006. Cette loi ne change toutefois pas la règle en vertu de laquelle le règlement doit découler de la loi habilitante et relever de la compétence des provinces :

La nouvelle *Loi sur les compétences municipales* (L.Q. 2005, c. 6) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, n'a pas changé la règle générale selon laquelle les municipalités, en tant que créatures du gouvernement provincial, ne possèdent que les pouvoirs que ce dernier veut bien leur déléguer. Mais, ce qui est nouveau, c'est la technique de rédaction législative utilisée pour procéder à cette délégation de compétences. Alors que traditionnellement cette délégation se faisait en termes très explicites, la *Loi sur les compétences municipales* octroie aux municipalités locales et régionales de comté des pouvoirs en termes larges et généraux afin d'accroître leur marge de manœuvre dans l'exercice des

¹¹ 114957 *Canada Itée (Spraytech, Société d'arrosage) et Services des espaces vers Itée/Chemlawn c. Ville de Hudson*, 2001 CSC 40., paragr. 18

¹² *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., chapitre C-47.1

compétences regroupées dans cette loi. Cette méthode moderne de rédaction des lois municipales au Canada doit permettre aux municipalités de répondre plus facilement et sans devoir faire appel constamment à l'intervention législative du gouvernement provincial, « aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population » (art. 2 L.C.M.). Bref, si les municipalités n'ont que les pouvoirs délégués, ceux qui ont été octroyés par la *Loi sur les compétences municipales* en termes généraux ne doivent pas être limités dans leur portée¹³.

[34] L'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales* apporte une limite à l'application d'un règlement qu'une municipalité a, par ailleurs, le pouvoir d'adopter : est inopérante la disposition d'un règlement municipal inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement provincial.

[35] L'adjectif « *inconciliable* » signifie que l'on ne peut concilier, rendre compatible, harmoniser avec quelque chose d'autre; il a, comme synonyme « *incompatible* »¹⁴.

[36] La Cour suprême dans l'arrêt *Spraytech*¹⁵ écrit ce qui suit au sujet de la norme applicable quand il y a lieu de déterminer si deux dispositions législatives ou réglementaires sont inconciliables :

38. « On peut dire qu'il y a un conflit réel et direct seulement lorsqu'un texte impose ce que l'autre interdit. » Voir également *Law Society of Upper Canada c. Barrie (City)* (2000), 46 O.R. (3d) 620 (C.S.J.), p. 629-630 : [traduction] « La conformité à la loi provinciale ne requiert pas l'inobservation du règlement municipal; il est certainement possible de se conformer aux deux textes); *Huot c. St-Jérôme (Ville de)*, J.E. 93-1052 (C.S.), p. 19 : « En effet, pour qu'un règlement municipal soit incompatible avec une loi provinciale (ou une loi provinciale avec une loi fédérale), il faut d'abord que les deux touchent des sujets similaires et, ensuite, qu'un citoyen, pour obéir à l'une doive enfreindre l'autre. »

39. De façon générale, la simple existence d'une loi provinciale (ou fédérale) dans un domaine donné n'écarte pas le pouvoir des municipalités de réglementer cette matière. ...

[37] L'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁶ apporte une autre limite à l'application d'un règlement municipal : ce règlement cède le pas à celui provincial adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. s'il porte sur le même objet et si, comme dans le cas de celui de la Ville, il n'a pas été approuvé par l'autorité gouvernementale compétente.

¹³ Précité, note 9, p. 8.101.1

¹⁴ Voir *Le Petit Larousse illustré*, édition 2014, Paris et *Le Petit Robert en ligne*, dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, version numérique, nouvelle édition, millésime 2013, définitions de « *inconciliable* », « *concilier* », « *incompatible* »

¹⁵ Précité, note 11, paragr. 38

¹⁶ *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., chapitre Q-2

[38] Dans *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec inc.*¹⁷, la Cour d'appel s'est prononcée sur cette disposition; il se dégage de cet arrêt les principes suivants¹⁸ :

- a) la réglementation municipale sur un sujet prévu par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, non couvert par un règlement provincial, conserve son effet;
- b) le quatrième alinéa de l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* assure la primauté du règlement provincial édicté sous l'empire de la *Loi sur la qualité de l'environnement* sur le règlement municipal portant sur le même objet; il rend ce dernier inopérant;
- c) le règlement municipal devient inopérant indépendamment de toute question de compatibilité entre les deux règlements et sans qu'il faille se demander si le règlement provincial est équivalent, plus sévère ou moins sévère;
- d) pour savoir si un règlement municipal porte sur le même objet, il faut se demander s'il touche la même chose et, pour ce faire, analyser son caractère véritable, ses « *pith and substance* »;
- e) ce n'est pas tout règlement municipal qui, affectant de près ou de loin l'environnement, sera inopérant, mais seulement celui dont la finalité est identique à celle du règlement provincial.

[39] En somme, une, plusieurs ou toutes les dispositions du règlement de la Ville seront déclarées inopérantes si :

- a) elle ou elles traitent du même objet que celui d'un règlement provincial adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*;
- b) elle est ou elles sont inconciliables avec une loi ou un règlement provincial.

[40] Par ailleurs, le règlement de la Ville sera déclaré nul, en totalité si elle n'avait pas le pouvoir de l'adopter, en partie si elle ne l'avait que partiellement.

¹⁷ *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec inc.*, J.E. 92-583

¹⁸ Voir à ce sujet JurisClasseur Québec, *Droit de l'environnement*, fascicule 3, « Pouvoirs des municipalités dans la protection de l'environnement », 2012, paragr. 86; Lorne GIROUX, « Problèmes de localisation des sites d'enfouissement sanitaires », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992; 4410912 *Canada inc. c. St-Télesphore (Municipalité de la paroisse de)*, 2011 QCCS 2563

[41] Dans tous les cas, il y a lieu de s'interroger sur l'objet du règlement contesté, sur sa finalité ou, comme l'exprime la Cour suprême dans *Global Securities v. B.C. (Sec. Comm.)*¹⁹ sur son objet dominant, son caractère véritable, son idée maîtresse.

[42] Dans cet arrêt, la Cour suprême devait déterminer si une loi, par son caractère véritable, relevait des pouvoirs constitutionnels d'une province. Le juge Iacobucci, pour la Cour, écrit :

21 Pour répondre à cette question, j'applique le critère à deux étapes bien connu, qui a été décrit de la façon suivante dans l'arrêt R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 213, au par. 23 (le juge en chef Lamer et le juge Iacobucci (dissident, mais non sur ce point)):

La loi en question doit d'abord être qualifiée en fonction de son «caractère véritable», c'est-à-dire de sa caractéristique dominante ou la plus importante. Il faut ensuite se demander si la loi, vue sous cet angle, relève à bon droit de l'un des chefs de compétence législative du gouvernement.

Voir également P. W. Hogg, Constitutional Law of Canada (éd. feuilles mobiles), vol. 1, à la p. 15-6. Bien qu'elles se chevauchent nettement dans une large mesure et qu'il puisse donc être impossible de les séparer complètement, ces deux étapes fournissent une méthode d'analyse utile.

1. Le caractère véritable de l'al. 141(1)b)

22 Comme l'a souligné le professeur Hogg, op. cit., à la p. 15-12, le caractère véritable d'une loi est [traduction] «mieux décrit comme étant la caractéristique dominante ou la plus importante de cette loi». La cour doit «décider quelle est la caractéristique la plus importante de la loi et [. . .] qualifier celle-ci en fonction de cette caractéristique: cette caractéristique dominante constitue le "caractère véritable" ou la "matière" de la loi; l'autre caractéristique est simplement accessoire et n'est pas pertinente sur le plan constitutionnel» (p. 15-8). De même, le juge Sopinka a dit que le caractère véritable d'une loi était «son idée maîtresse»: R. c. Morgentaler, [1993] 3 R.C.S. 463, à la p. 481; voir également Hydro-Québec, précité, au par. 113 (le juge La Forest); Whitbread c. Walley, [1990] 3 R.C.S. 1273, à la p. 1286; Union Colliery Co. of British Columbia c. Bryden, [1899] A.C. 580 (C.P.), à la p. 587.

23 Les effets de la mesure législative peuvent également être pertinents pour déterminer si elle est valide, dans la mesure où ils en révèlent le caractère véritable. Par exemple, dans l'arrêt Saumur c. City of Quebec, [1953] 2 R.C.S. 299, la Cour a invalidé un règlement municipal qui interdisait la distribution de tracts, pour le motif qu'il avait été appliqué de façon à supprimer les opinions religieuses des Témoins de Jéhovah. De même, dans Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada, [1939] A.C. 117, le Conseil privé a invalidé une loi qui imposait une taxe aux banques, pour le motif que les effets

¹⁹ *Global Securities v. B.C. (Sec. Comm.)*, [2000] 1 R.C.S. 494

de cette taxe étaient si graves que l'objet véritable de la loi ne pouvait qu'être lié aux opérations bancaires et non à la taxation. Cependant, de simples effets accessoires ne rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires*.

24 Le juge McIntyre a résumé avec justesse l'approche qu'il convient d'adopter, dans le Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act, [1984] 1 R.C.S. 297, à la p. 332:

Lorsque le caractère véritable d'une loi provinciale se rapporte à des matières qui relèvent du domaine de la compétence législative des provinces, les effets accessoires ou indirects sur des droits extra-provinciaux ne rendent pas cette loi ultra vires. Cependant, si de par son caractère véritable la loi provinciale porte atteinte à des droits extra-provinciaux ou les élimine, elle est ultra vires même si elle revêt une forme constitutionnelle appropriée.

[43] La même démarche s'applique à la question de savoir si les dispositions d'un règlement relèvent d'une autorité déléguée comme une municipalité.

[44] Pérolia soutient que le règlement municipal régit le domaine minier et, plus particulièrement, les forages pétroliers et que la Ville tente de légitimer le processus sous le couvert de motifs environnementaux. Pour elle, les résolutions de la Ville adoptées les 7 février et 20 juin 2011 en sont la preuve.

[45] Pour sa part, la Ville reconnaît que le forage pétrolier relève de la compétence exclusive de la législature provinciale et qu'elle n'a aucun pouvoir de le réglementer. Elle plaide que l'objet de son règlement est nécessairement la protection de l'environnement, particulièrement celle de l'eau potable.

[46] Or, « lorsqu'ils sont susceptibles de recevoir plus d'une interprétation, les règlements municipaux doivent être interprétés de manière à respecter les paramètres de la loi provinciale habilitante ». Ainsi s'exprime encore une fois la Cour suprême dans l'arrêt *Spraytech*²⁰.

[47] Par ses résolutions, la Ville fait valoir un ensemble de préoccupations. Son règlement ne les aborde pas toutes. Il détermine des distances séparatrices pour protéger les sources d'eau et puits artésiens de surface sur son territoire. Il comporte deux volets :

- l'article 8 interdit l'introduction dans le sol, notamment par forage, de toute substance susceptible d'altérer la qualité de l'eau souterraine ou de surface servant à la consommation humaine ou animale dans des rayons de deux, six ou dix kilomètres, selon la source d'approvisionnement;
- les articles 9 à 14 prescrivent la nécessité et les conditions d'obtention d'un permis pour quiconque désire introduire dans le sol une substance susceptible

²⁰ Précité, note 11, paragr. 26

d'altérer la qualité de l'eau souterraine et de surface à l'extérieur des rayons visés par l'interdiction de l'article 8.

[48] Pour les deux volets, la Ville invoque un principe, celui de précaution, reconnu en matière de protection de l'environnement.

[49] Elle utilise dans son règlement des termes similaires à ceux qu'on retrouve à la *Loi sur la qualité de l'environnement* : la définition de « *substance* » au règlement s'inscrit dans celle de « *contaminant* » dans la loi. Le verbe « *altérer* » et le qualificatif « *susceptible* » se retrouvent dans les deux textes. D'ailleurs, le représentant de la Ville ayant participé à la rédaction du règlement, reconnaît avoir utilisé ces termes malgré l'imprécision qu'il leur concède parce qu'ils se trouvent dans la loi.

[50] Le premier volet de l'intervention municipale met en œuvre l'intention de la Ville, qui ressort du préambule et des définitions, de protéger l'eau, un constituant de l'environnement. La *Loi sur les compétences municipales* autorise la Ville à intervenir par voie réglementaire en cette matière (articles 4, 4^e et 19).

[51] Cette partie du règlement entraîne des conséquences sur les activités de forage. Ces conséquences ne la rendent toutefois pas en soi *ultra vires*.

[52] Dans *Wallot c. Québec (Ville de)*²¹, la Cour d'appel reconnaît le pouvoir d'une ville d'adopter des normes contraignantes en matière environnementale. Elle constate « ... l'importance que le législateur québécois accorde à la notion de développement durable et à la nécessité que ce concept se reflète dans les législations à caractère environnemental », puis elle écrit : « Les dispositions pertinentes de la Loi sur les compétences municipales s'inscrivent dans cette approche et confèrent aux municipalités le pouvoir d'adopter des normes contraignantes dont la finalité vise la protection de l'environnement en général et la protection des sources d'eau potable en particulier ».

[53] L'examen du second volet du règlement ne mène pas à la même conclusion. Ce second volet vise le même objectif déclaré ou apparent, la protection de l'eau. Son caractère véritable n'est toutefois pas le même. Dans le premier volet, on entend « *interdire l'utilisation d'une substance susceptible d'altérer l'eau* » entre autres pendant une activité de forage par ailleurs autorisée par l'autorité compétente, le gouvernement. Dans le second volet, on exige un permis de forage, on réglemente la forme de la demande, les conditions d'émission du permis, la durée de sa validité, les circonstances permettant sa suspension, sa révocation ou son non-renouvellement, on soumet le début et la poursuite des travaux à une étude de la qualité de l'eau, le tout aux lieux et places du gouvernement ou en plus de ce que ce dernier exige. Son objectif réel est de réglementer le forage. Ses effets ne permettent pas de tirer une autre conclusion. Or,

²¹ *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, paragr. 38

cette matière n'est couverte par aucune loi attribuant un pouvoir de réglementation à la Ville. La *Loi sur les mines* la réserve aux autorités gouvernementales.

[54] Ainsi, il importe de souligner que le législateur soustrait les opérations au sujet desquelles il légifère dans la *Loi sur les mines*, des responsabilités qu'il confie aux organisations municipales dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (article 246)²².

[55] On peut donc conclure à l'*ultra vires* des articles 9 à 14 du règlement de la Ville.

* * *

[56] Dans la mesure où on accepte, comme le soutient la Ville, que les deux volets de son règlement portent sur le même objet, la protection de l'eau, l'examen des dispositions législatives et réglementaires conduit à la conclusion que ces deux volets portent sur un même objet que celui couvert par le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*²³.

[57] En effet, le premier alinéa de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* a une portée plus large que le règlement de la Ville. Il entend protéger non seulement l'eau mais tout l'environnement. Il établit une règle : la personne qui entreprend l'utilisation d'un procédé industriel quelconque, dont le forage, susceptible d'en résulter une modification de la qualité de l'environnement, dont l'altération de la qualité de l'eau, doit obtenir un certificat d'autorisation.

[58] Or, au sous-paragraphe 6 du paragraphe 1 de l'article 2 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, le gouvernement du Québec soustrait à l'application de ce premier alinéa de l'article 22 de la *Loi de la qualité sur l'environnement* les travaux de forage autorisés en vertu de la *Loi sur les mines*, comme ceux pour lesquels Pétrolia a obtenu un permis. Précisons que les exclusions prévues à ce sous-paragraphe 6 ne visent pas les travaux de Pétrolia.

[59] Le gouvernement du Québec, quand il adopte ce règlement, n'ignore pas que la *Loi sur les mines* et le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*²⁴ contiennent des dispositions qui ont le même objectif, la protection de l'environnement, dont l'eau. La présomption de la cohérence législative impose cette conclusion²⁵.

[60] Comment concevoir que le gouvernement du Québec déciderait, d'une part, de soustraire à la *Loi sur la qualité de l'environnement* une activité qu'il réglemente

²² Les nouvelles dispositions qui pourraient confier une responsabilité à une municipalité régionale de comté non pas à une municipalité locale ne sont pas en vigueur

²³ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, (L.R.Q., chapitre Q-2, r. 3)

²⁴ *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, L.R.Q., chapitre M-13.1, r. 1

²⁵ Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e édition, Montréal, Éditions Thémis, 2009, paragr. 1269 à 1272, pp 395 et 396

autrement, activité qui concerne ce qui appartient à l'État²⁶ qu'il gère et, d'autre part, permettrait à une autorité déléguée d'annihiler sa décision sans qu'il l'ait autorisée expressément? Cela est inconcevable.

[61] Soulignons que dans la *Loi sur les mines* (article 2) et la *Loi sur la qualité de l'environnement* (article 126), le législateur mentionne clairement qu'elles lient le gouvernement, ses ministères et les mandataires de l'État. Il n'a délégué cette autorité aux municipalités locales, comme la Ville de Gaspé, ni dans la *Loi sur les compétences municipales*, ni dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Or, comme le prescrit l'article 42 de la *Loi d'interprétation*²⁷ :

42. Nulle loi n'a d'effet sur les droits de l'État, à moins qu'ils n'y soient expressément compris.

De même, nulle loi d'une nature locale et privée n'a d'effet sur les droits des tiers, à moins qu'ils n'y soient spécialement mentionnés.

[62] La Ville invoque dans son règlement la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*²⁸ et la *Loi sur la santé publique*²⁹. La première prévoit, à son article 39, que ses dispositions s'appliquent au gouvernement, à ses ministères et aux organismes mandataires de l'État, la seconde édicte, à son article 6, qu'elles lient le gouvernement, ses ministères, les organismes mandataires de l'État. Aucune n'attribue un pouvoir à une municipalité. Elles créent plutôt des obligations.

[63] Pour soutenir son argument voulant que le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* ne couvre pas le même objet que son règlement, la Ville plaide le fait que le gouvernement a publié dans la Gazette officielle du Québec, le 29 mai 2013, un projet de règlement en vertu des quatre lois suivantes :

- Loi sur la qualité de l'environnement
- Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection
- Loi sur les mines
- Loi sur les pesticides

²⁶ *Loi sur les mines*, précité, note 1, article 3

²⁷ *Loi d'interprétation*, L.R.Q., chapitre I-16

²⁸ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.R.Q., chapitre C-6.2

²⁹ *Loi sur la santé publique*, L.R.Q. chapitre S-2.2

projet qui mentionne dans son préambule, entre autres :

Le projet de règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection vise à compléter l'entrée en vigueur de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection et, ainsi, à mettre en œuvre le nouveau régime d'autorisation des prélèvements d'eau.

(...)

Ce projet de règlement permet également d'introduire des normes applicables aux installations destinées à rechercher ou à exploiter du pétrole, du gaz naturel, de la saumure ou un réservoir souterrain, notamment par l'encadrement de la réalisation des sondages stratigraphiques, des travaux de forage et des opérations de fracturation et par un suivi de la qualité des eaux souterraines pendant une telle réalisation.

(...)

L'interdiction de différentes activités susceptibles d'affecter la qualité des eaux, notamment celles de nature agricole et celles concernant les travaux de forages pétroliers et gaziers, est prévue à l'intérieur de ces aires.

(...)

En vertu de l'article 13 de la Loi sur les règlements, ces projets de règlement pourront être édictés dans un délai inférieur à celui prévu à l'article 124 de la Loi sur la qualité de l'environnement, en raison de l'urgence due à la circonstance suivante :

— la situation actuelle requiert un cadre pour l'exploration et l'exploitation du pétrole, du gaz naturel, de la saumure ou d'un réservoir souterrain sur le territoire québécois.

et, à ses articles 30 et 105 :

30. Il est interdit d'aménager une installation ou de réaliser un sondage stratigraphique à moins de 300 mètres d'un site de prélèvement d'eau effectué à des fins de consommation humaine ou de transformation alimentaire.

(...)

105. Les paragraphes 6 et 6.1 de l'article 22 du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains (chapitre M-13.1, r. 1) sont abrogés.

[64] L'argument n'est pas dirimant. Ce n'est pas parce que le gouvernement projette réglementer une activité qu'il l'a nécessairement ignorée dans le passé. Ce n'est pas parce qu'un projet de règlement couvre un objet que des dispositions réglementaires déjà en vigueur ne le couvrent pas. À preuve, l'article 105 du même projet de règlement prévoit l'abrogation des dispositions du *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les*

réservoirs souterrains qui établissent une distance séparatrice pour protéger l'eau potable. Il les abroge sans doute parce qu'il entend les remplacer notamment par son article 30

* * *

[65] Au surplus, Pétrolia a obtenu des autorités gouvernementales compétentes un permis de forage au site Haldimand 4. Le début de ses opérations se situe dans le rayon de deux kilomètres prévu à l'article 8 du règlement de la Ville.

[66] Or, dans le cours de ses opérations de forage, Pétrolia est tenue d'utiliser un fluide composé en grande partie d'eau et nécessairement d'un ou plusieurs autres produits comme, par exemple, du distillat de pétrole. Ce fluide est, entre autres, nécessaire dans la mise en place d'un système anti-éruption, système obligatoire en vertu du *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*. Quel que soit ce produit, il est susceptible, en soi, d'altérer de l'eau potable; il est capable de la modifier s'il est mis en contact avec elle.

[67] Le règlement de la Ville ne prévoit pas le degré de modification. Il ne dit pas, par exemple, au point de la rendre non potable.

[68] Le premier volet du règlement de la Ville n'envisage pas la possibilité que le produit utilisé n'entre pas en contact avec l'eau. Il ne s'attarde pas aux précautions qui doivent être prises pour mener les opérations de forage. Il traite uniquement des produits utilisés. Peu importe les précautions, il interdit l'utilisation de tout produit susceptible d'altérer l'eau.

[69] Le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* oblige le détenteur d'un permis à mettre en place des mesures pour éviter toute contamination de l'eau. Pétrolia affirme en avoir prévues, même au-delà des prescriptions. Ainsi, elle a mis en place une protection supplémentaire de 30 mètres carrés sous la foreuse dans le but de récupérer du pétrole qui pourrait éventuellement se déverser en cours d'opération et éviter tout contact de produits avec l'eau potable. Rappelons que la résidence alimentée par puits la plus rapprochée du site se trouve à 850 mètres.

[70] Le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* n'interdit pas l'emploi d'une substance susceptible d'altérer l'eau parce que son utilisation est obligatoire par le détenteur de permis : s'il ne l'utilise pas, il ne peut respecter l'obligation de sécurité qu'il assume à l'égard de l'environnement, d'une part, mais aussi à l'endroit des travailleurs sur le chantier comme le souligne le représentant de Pétrolia.

[71] La *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*³⁰ impose à toute personne le devoir dans des conditions définies par la

³⁰ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.R.Q. chapitre C-6.2

loi de prévenir ou, à défaut, de limiter les atteintes qu'elle est susceptible de causer aux ressources en eau. La *Loi sur les mines* et sa réglementation définissent de telles conditions.

[72] Le détenteur d'un permis de forage en vertu de la *Loi sur les mines* et du règlement adopté sous son empire ne peut donc respecter à la fois cette loi et ce règlement et l'article 8 de celui de la Ville.

[73] Bref, l'article 8 du règlement de la Ville est inconciliable avec le règlement adopté sous l'empire de la *Loi sur les mines*. Or, le second doit prévaloir.

[74] La Cour d'appel dans *Gestion Raymond Denis inc. c. Val-Bélair (Ville de)*³¹ a été confrontée à une situation qui s'apparente à la présente. Elle a infirmé un jugement de la Cour supérieure qui ordonnait à des entreprises de ne pas exploiter une carrière sablière en dehors de certaines heures prévues dans un règlement de la ville.

[75] Pour la ville, le *Règlement sur les carrières et sablières*³² du gouvernement n'allait pas assez loin pour ses besoins. Elle désirait que tout ce qui fait du bruit ou de la poussière dans une carrière ou une sablière cesse entre 17 h et 7 h, du lundi au vendredi, et que ces travaux ne soient pas exécutés le samedi matin. Elle ne voulait pas non plus voir des camions entrer et sortir de la sablière après 17 h et avant 7 h, du lundi au vendredi et toute la journée le samedi.

[76] La Cour écrit au sujet du *Règlement sur les carrières et sablières* :

Il s'agit d'un règlement général qui a pour but de réduire au minimum l'impact de l'exploitation des carrières et des sablières sur l'environnement : secousses sismiques, bruit, contaminants des eaux et de l'atmosphère, nuisance au rassemblement ou à la nidification des oiseaux migrateurs ou au frai des poissons.

[77] Elle décrit ensuite les diverses dispositions du règlement et termine :

Finalement l'art. 54 du règlement dispose :

Il est interdit de dynamiter entre 19 heures et 7 heures dans une carrière située à moins de 600 mètres d'une construction ou d'un immeuble visé à l'art. 11, même dans le cas d'une carrière déjà en exploitation le 17 août 1977.

[78] Puis, elle conclut :

L'alinéa de l'art. 124 que j'ai cité à la p. 3 ne dispose pas que tout règlement municipal qui est incompatible avec le règlement du gouvernement est inopérant.

³¹ *Gestion Raymond Denis inc. c. Val-Bélair (Ville de)*, J.E. 96-2190 (C.A.)

³² *Règlement des carrières et sablières*, chapitre Q-2, r. 7

Il mentionne précisément que tout règlement municipal qui porte sur le même objet que le règlement du gouvernement n'a aucun effet. En conséquence, puisque le gouvernement a pris un règlement concernant les carrières et les sablières dans le but de réduire toutes les sortes de pollution, les corporations municipales ne peuvent adopter des règlements dans le but de rendre plus sévères les normes concernant l'exploitation des carrières et des sablières.

(...)

En tout état de cause, en restreignant la période de la journée durant laquelle l'exploitant d'une carrière peut faire du dynamitage, le gouvernement a implicitement permis que toute autre opération que le dynamitage puisse être faite en dehors des heures défendues pour le dynamitage. Le dynamitage est en effet l'opération la plus nuisible à l'environnement : bruit, secousses sismiques et poussières.

[79] La Cour a aussi statué dans un sens analogue dans *MRC Côte de Gaspé c. Gaspésia*³³.

[80] Dans cette affaire, Gaspésia détenait un bail pour l'exploitation d'une partie de la forêt domaniale en vertu de la *Loi sur les terres et forêts*³⁴. Elle avait obtenu du ministère des Terres et Forêts l'autorisation de procéder à des travaux sur 2.3 kilomètres sur une ancienne route forestière en vue de l'accès à son exploitation. Le tracé de cette route longeait une rivière à saumons en deçà des 75 mètres du *Règlement de contrôle intérimaire de la MRC de Gaspé* qui oblige la construction de toute route à plus de 75 mètres des cours d'eau s'il n'y a aucun service d'aqueduc et d'égout.

[81] La Cour constate que les travaux de Gaspésia, pour son utilité et avantage, sont réalisés sur le territoire de la MRC en contravention au *Règlement de contrôle intérimaire* parce qu'exécutés sans permis et à l'intérieur de la zone de protection de 75 mètres alors qu'ils sont autorisés par la *Loi sur les terres et forêts*.

[82] Elle conclut, comme le juge de première instance, que les dispositions du *Règlement de contrôle intérimaire* sont inopérantes à l'endroit de la construction par Gaspésia des 2.3 kilomètres de route, le long de la rivière puisque ces travaux ont été clairement autorisés en vertu de la *Loi sur les terres et forêts*. Elle s'exprime comme suit :

Ainsi, contrairement à l'article 3.2.1 du règlement de contrôle intérimaire de la MRC, la Loi des Terres et forêts autorise formellement Gaspésia à construire tout chemin là où elle l'entend a) pourvu qu'elle soit un exploitant forestier et b) que ce chemin serve «ordinairement à son exploitation forestière». Cette

³³ *MRC Côte de Gaspé c. Gaspésia*, J.E. 1992-735 (C.A.)

³⁴ *Loi sur les terres et forêts*, chapitre T-9

autorisation législative est totale si les deux conditions qui tiennent de la qualité du constructeur et de la finalité de la route sont rencontrées. Les deux textes, l'un réglementaire et l'autre législatif, viennent donc en conflit puisque le règlement de la MRC, si on l'appliquait à Gaspésia, aurait pour effet de lui interdire une activité qui, par ailleurs et par exception, lui est entièrement autorisée par la loi. On peut certes s'étonner qu'à une époque de préservation de l'environnement (ici le couvert d'un cours d'eau et la protection des rives et celle de la faune aquatique), il se trouve qu'un ministère du gouvernement maintienne une norme législative aussi défavorable pendant qu'un autre ministère propose aux MRC l'adoption de règles^[3] qui semblent, tout au moins à première vue, beaucoup plus en accord avec l'objectif avoué de réduction des impacts de travaux sur l'environnement. Mais ce débat est celui de l'opportunité qui appartient à un autre forum. Celui qui nous est soumis se résoud par l'application de la règle de droit bien établie qui veut que la loi, à moins qu'elle n'édicte expressément une autre solution, ait priorité sur le règlement de l'autorité déléguée qui la contredit (Traité de droit administratif, Dussault & Borgeat, 2e éd., P.U.L., vol. I, pp. 525 et ss; La Tour c. Cité de St-Jérôme (1976) C.A. 780).

* * *

[83] En somme, le fait que les lois et les règlements adoptés par le législateur et le gouvernement du Québec ne répondent pas aux préoccupations de la Ville de Gaspé ne justifie pas la réglementation par cette dernière d'un secteur d'activités soustrait à son autorité.

[84] En application du quatrième alinéa de l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales*, l'article 8 du règlement de la Ville numéro 1205-12 est inopérant à l'égard des activités autorisées en vertu de la *Loi sur les mines* et des règlements en découlant, particulièrement à l'égard de celles de Pétrolia et les articles 9 à 14 du même règlement sont *ultra vires* de ses compétences. Si toutefois, ces articles 9 à 14 pouvaient être considérés comme relevant de l'autorité municipale, ils seraient également déclarés inopérants en application du quatrième alinéa de l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

[85] Vu ces conclusions, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur les autres arguments invoqués par Pétrolia à savoir que le règlement est déraisonnable, discriminatoire et porte atteinte à ses droits acquis.

[86] Pétrolia demande l'exécution provisoire du jugement nonobstant appel. Le deuxième alinéa de l'article 547 *C.p.c.* permet d'ordonner l'exécution provisoire dans les cas d'urgence exceptionnelle ou pour quelque autre cause jugée suffisante, notamment lorsque le fait de porter l'affaire en appel risque de causer un préjudice sérieux ou irréparable. Cette demande ne peut être accueillie. La preuve de l'urgence exceptionnelle ou d'une autre raison jugée suffisante n'a pas été apportée.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[87] **DÉCLARE** l'article 8 du Règlement numéro 1205-12 de la Ville de Gaspé « *déterminant les distances séparatrices pour protéger les sources d'eau et puits artésiens de surface dans la Ville de Gaspé* », adopté le 19 décembre 2012, inopérant à l'égard des activités de Pétrolia inc., autorisées en vertu de la *Loi sur les mines*³⁵ et des règlements en découlant;

[88] **DÉCLARE** les articles 9 à 14 du Règlement numéro 1205-12 de la Ville de Gaspé « *déterminant les distances séparatrices pour protéger les sources d'eau et puits artésiens de surface dans la ville de Gaspé* », adopté le 19 décembre 2012, *ultra vires* des compétences de la Ville et, en conséquence, nuls;

[89] Avec dépens.



BENOIT MOULIN, j.c.s.

Me Marc-André Gravel

Gravel, Bernier, Vaillancourt
Avocats de la demanderesse

Me Monia Minville

Cyr & Minville
Avocats du défendeur

Me Normand Lavoie

Chamberland, Gagnon
Avocats du mis en cause

Dates d'audience : 9 et 10 janvier 2014

³⁵ Précité, note 1