

COUR SUPÉRIEURE

(Chambre civile)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-118720-211

DATE : Le 29 octobre 2021

SOUS LA PRÉSIDENTICE DE L'HONORABLE GUYLÈNE BEAUGÉ, J.C.S.

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

et

**SNAP QUÉBEC, un chapitre de la SOCIÉTÉ POUR LA NATURE
ET LES PARCS DU CANADA**

et

JOCELYNE LAVALLÉE

Demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (ministre de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques)

et

VILLE DE LONGUEUIL

Défendeurs

et

SA MAJESTÉ LA REINE (ministre de l'Environnement et du Changement climatique)

Mise en cause

JUGEMENT

sur une demande d'injonction interlocutoire provisoire

1. CONTEXTE

JB3984

[1] Le Centre québécois du droit de l'environnement (CDQE), la Société pour la nature et les parcs du Canada-Section Québec (SNAP-Québec) et la citoyenne Jocelyne Lavallée (collectivement « **les demandeurs** ») saisissent la Cour de la demande suivante :

ORDONNER à la Ville de Longueuil, ainsi qu'à ses employés, représentants, mandataires, sous-traitants et toute personne agissant en son nom ou pour elle, ainsi qu'à toute personne ayant connaissance de la présente ordonnance de sauvegarde, de suspendre les travaux et activités susceptibles d'altérer des milieux humides dans le secteur du Projet, dans la mesure où ces travaux ou activités sont susceptibles d'altérer l'habitat essentiel de la Rainette ou de réduire la connectivité entre les habitats de la métapopulation du Boisé du Tremblay, et ce, pour valoir jusqu'à la décision de la Cour sur la demande d'injonction interlocutoire ayant passé en force de chose jugée;

[2] Cette demande d'injonction interlocutoire provisoire¹ recherchée pour une période de 10 jours s'inscrit dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire des demandeurs attaquant une décision du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de ne pas intervenir en regard de travaux de nature à entraîner la perte d'habitats de reproduction de la rainette faux-grillon de l'Ouest (la **Rainette**) et à affaiblir la connectivité entre les populations du secteur. Les conclusions du recours au fond se lisent ainsi :

2) DÉCLARER qu'est déraisonnable la décision du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (**MELCC**) de ne pas exercer à l'égard du Projet les pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 115.10.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2 (**LQE**), de manière à éviter un préjudice irréparable ou une atteinte sérieuse à la rainette faux-grillon (**Rainette**) ou à son habitat essentiel;

3) RENVOYER l'affaire au MELCC pour qu'il revoie, à la lumière du jugement de cette Cour, sa décision de ne pas exercer les pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 115.10.1 *LQE* à l'égard du Projet;

(Transcription conforme)

[3] Le projet de la Ville de Longueuil (la **Ville**) visé par le recours consiste en le prolongement du boulevard Béliveau et autres travaux connexes d'infrastructure municipale (les **Travaux**). Selon les demandeurs, l'exécution de ces Travaux dans ce secteur détruit une partie de l'habitat essentiel de la Rainette nécessaire à sa survie ou à son rétablissement.

[4] Parallèlement, les demandeurs présentent une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale du Canada pour qu'il soit ordonné au ministre de l'Environnement du Canada de recommander l'adoption d'un décret pour protéger une partie de l'habitat essentiel de la Rainette à Longueuil, cela en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*.

¹ Il s'agit d'une demande modifiée, car à l'origine la Cour était saisie d'une demande d'ordonnance de sauvegarde.

² L.C. 2002, chapitre 29.

[5] Les principaux faits au cœur du litige ne sont pas contestés.

[6] Le 6 janvier 2009, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (le **MELCC**) délivre à la Ville un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (la **LQE**)³ relativement à son projet de prolongement du boulevard Béliveau et des travaux connexes (le **Projet**). Il s'agit plus spécifiquement du remblayage de 0,77 ha de marais et de 2,09 ha de marécage pour la construction de la phase 1 d'un développement résidentiel.

[7] En décembre 2015, le gouvernement du Canada publie la version finale du « Programme de rétablissement de la rainette faux-grillon de l'Ouest (*Pseudacris triseriata*), population des Grands Lacs/Saint-Laurent et du Bouclier canadien, au Canada ». Le site du Projet de la Ville y est désigné comme habitat essentiel de la Rainette.

[8] En février 2019, l'Équipe de rétablissement de la Rainette (**l'Équipe**) produit un plan pour le compte du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs⁴. Cette Équipe, dont le mandat consiste à examiner la situation de la Rainette et à évaluer son potentiel de rétablissement, constate le déclin de l'espèce malgré la mise en œuvre de nombreuses recommandations visant sa préservation. Les inventaires réalisés dans le sud du Québec suggèrent à l'Équipe une situation précaire pour la survie de l'espèce, d'où la nécessité d'activités de rétablissement pour contrer les principales menaces pesant sur la Rainette, notamment l'urbanisation, l'expansion du réseau routier et des sentiers, et les changements climatiques. L'Équipe conclut comme suit :

Selon l'Équipe, le rétablissement de la rainette faux-grillon de l'Ouest est réalisable sur les plans biologique et technique, malgré les menaces considérables qui pèsent sur l'espèce. [...]

L'atteinte du but du Plan passe de façon cruciale par la protection et la gestion des habitats ainsi que par l'amélioration de la connectivité au sein des métapopulations et entre celles-ci. [...]

[...] Dans ce contexte, l'Équipe souhaite réitérer l'importance d'agir immédiatement, car la situation précaire de l'espèce continue de s'aggraver malgré les grands efforts qui ont été déployés ces dernières années. Si le rythme actuel de pertes d'habitats se poursuit, il est probable qu'on ne parviendra qu'à ralentir le déclin de l'espèce au lieu de garantir son rétablissement. En conséquence, l'Équipe estime qu'il est capital d'imposer un virage dans les pratiques actuelles afin que les pertes d'habitats et de populations ne se poursuivent pas inexorablement, confinant de plus en plus l'espèce à de petits noyaux fragmentés et isolés les uns des autres.⁵

³ RLRQ, chapitre Q-2.

⁴ Pièce P-4.

⁵ *Id.*, p. 44.

[9] En 2019, la Ville reprend son Projet laissé en plan depuis 2009. Le 3 avril 2020, elle dépose auprès du MELCC une nouvelle demande d'autorisation ministérielle (anciennement certificat d'autorisation), car celle de 2009 ne visait pas les infrastructures souterraines d'aqueduc et d'égouts.

[10] Le 31 décembre 2020, le *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement*⁶ entre en vigueur. En vertu de ces nouvelles dispositions, il devient possible de réaliser sans autorisation certaines activités présentant un faible risque environnemental, sur simple dépôt d'une déclaration de conformité.

[11] Le 4 février 2021, le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (le **MFFP**) transmet au MELCC un avis faunique (**Avis faunique**) stipulant que le Projet de la Ville à l'étude depuis la demande d'autorisation du 3 avril 2020 pose une menace pour le rétablissement de la Rainette.

[12] Toutefois, le 9 avril suivant, informée par le MELCC de l'admissibilité de ses Travaux à une déclaration de conformité, la Ville retire sa demande d'autorisation ministérielle. Le 21 avril, elle dépose trois déclarations de conformité visant le prolongement des réseaux d'aqueduc et d'égouts du boulevard Béliveau, ainsi que le prolongement de cette voie de circulation jusqu'à l'intersection du boulevard Vauquelin. La Ville souhaite raccorder le réseau routier collecteur du secteur résidentiel et minimiser le transit dans les rues avoisinantes. Les Travaux seront réalisés par une entreprise d'excavation conformément à une résolution d'adjudication de contrat adoptée à l'unanimité par la Ville lors de la séance ordinaire de son conseil municipal du 18 mai 2021.

[13] Entre les 17 et 20 août 2021, l'entreprise d'excavation procède au déboisement. Puis le 30 août, les travaux relatifs aux infrastructures municipales débutent. À ce jour, les activités suivantes sont terminées :

- Fauchage de la végétation et déboisement;
- Déblai et excavation;
- Implantation des infrastructures relatives au réseau d'aqueduc;
- Implantation des infrastructures relatives au réseau d'égout;
- Mise en forme de la structure de la chaussée;
- Installation du réseau d'éclairage routier, y compris les lampadaires;
- Installation du ponceau pour l'aménagement du passage faunique.

[14] La Ville doit encore parachever ce qui suit :

- Nivellement et pavage temporaire de la chaussée;
- Raccordement électrique du réseau d'éclairage;

⁶ RLRQ, chapitre Q-2, r. 17.1.

- Mise en forme des fossés temporaires pour le drainage de la chaussée;
- Bétonnage des trottoirs et bordures au-dessus du passage faunique;
- Mise en place des murs de soutènement;
- Installation des glissières de sécurité;
- Signalisation et marquage de la chaussée.

[15] Le 1^{er} septembre 2021, les demandeurs sont informés de la réalisation du Projet par la voie des médias. Jusqu'au 13 octobre, ils sollicitent en vain l'intervention des autorités pour la protection de la Rainette. Puis, ils donnent au gouvernement fédéral un ultimatum jusqu'au 20 octobre, à défaut de quoi ils s'adresseront aux tribunaux. Insatisfaits, ils instituent le présent recours.

2. QUESTION EN LITIGE

[16] La demande réunit-elle les conditions voulues pour l'émission d'une injonction interlocutoire provisoire mandatoire?

3. ANALYSE

[17] Une ordonnance d'injonction interlocutoire provisoire ne se prononce que lorsque ses conditions d'ouverture sont satisfaites, et au premier chef dans les situations urgentes où les délais risquent de rendre le jugement final inefficace. L'injonction interlocutoire provisoire s'avère une mesure temporaire et exceptionnelle, visant à éviter un mal évident, imminent et irréparable.

[18] Dans l'affaire *Greenstone Realties inc.*⁷, l'honorable Dominique Poulin, j.c.s., énonce les critères bien connus que doit satisfaire une demande d'injonction interlocutoire provisoire mandatoire comme en l'espèce :

[12] Une demande d'injonction provisoire doit satisfaire plusieurs critères.

1. L'urgence : L'urgence doit être immédiate et le Tribunal doit être satisfait que les droits de la demanderesse seront irrémédiablement perdus ou affectés sérieusement si on laisse écouler le temps jusqu'à l'audience sur la demande interlocutoire.

2. La question sérieuse : Comme l'enseigne la Cour d'appel, l'évaluation de ce critère repose sur une analyse préliminaire du fond du litige sans une détermination des questions de façon approfondie. L'analyse préliminaire doit établir qu'il existe une question sérieuse à faire trancher par le Tribunal sur le fond, au procès. Une demande qui n'est ni frivole ni vexatoire permettra généralement de satisfaire les exigences.

⁷ *Greenstone Realties Inc. (Immeubles Greenstone inc.) c. Immeubles Blue Stone inc.*, 2019 QCCS 3149.

3. La forte apparence de droit en ce qui concerne les conclusions mandatoires : Dans R. c. Société Radio-Canada, la Cour suprême établit que pour l'obtention d'une injonction interlocutoire mandatoire « *le demandeur doit établir une forte apparence de droit qu'il obtiendra gain de cause au procès. Cela implique qu'il doit démontrer une forte chance au regard du droit et de la preuve présentée que, au procès, il réussira ultimement à prouver les allégations énoncées dans l'acte introductif d'instance* ». Pour déterminer si la demande sollicite des conclusions mandatoires ou strictement prohibitive, la CSC enseigne que le juge « doit regarder au-delà de la forme et du libellé de la demande sollicitant l'ordonnance de manière à déceler l'essence de ce qui est recherché et, à la lumière des circonstances particulières de l'affaire, à déterminer [TRADUCTION] «quelles risquent d'être les conséquences pratiques de l'injonction».

4. Le préjudice sérieux ou irréparable : Quant à ce critère, la Cour d'appel énonce qu'il faut rechercher si la partie qui requiert le remède, en l'occurrence la demande d'injonction provisoire, subirait un préjudice sérieux ou irréparable si sa demande était rejetée. Le Tribunal doit ainsi évaluer le préjudice sérieux ou irréparable qui découlerait du refus d'accorder la demande d'injonction provisoire et non le préjudice sérieux susceptible de découler du fond du litige.

5. La prépondérance des inconvénients : Selon les enseignements de la Cour d'appel, le Tribunal doit déterminer, dans son appréciation de ce critère, laquelle des deux parties subira le plus grand préjudice, selon que la demande provisoire sera accordée ou refusée, dans l'attente d'un jugement sur la demande interlocutoire.

(Références omises)

3.1 L'urgence

[19] Les demandeurs font valoir que selon l'échéancier de la Ville, la fin estimée des travaux se situe à la mi-novembre, ce qui rend improbable un jugement sur l'injonction interlocutoire avant cette date. Ils ajoutent avoir fait preuve de diligence dans l'institution de leur recours.

[20] La Ville rétorque que les demandeurs ont tardé à agir, alors qu'elle a adjugé le contrat d'exécution des Travaux dès mai 2021, que ceux-ci progressent depuis la mi-août et sont en voie d'être complétés. Elle ajoute que les Travaux n'ont aucun impact sur le rétablissement de la Rainette.

[21] De l'avis du Tribunal, la diligence des demandeurs ne doit pas s'apprécier à compter de l'octroi du contrat à l'entreprise d'excavation, non plus qu'à partir du début des travaux. En effet, selon les trois déclarations sous serment qu'ils produisent, les demandeurs ne détenaient aucune information pouvant les alerter sur le fait que les Travaux passaient outre aux mesures essentielles de rétablissement de la Rainette. Ce n'est qu'en septembre que des articles de journaux attirent leur attention sur la dégradation de l'habitat dont la Rainette a besoin pour se reproduire. Puis, interviennent

leurs démarches auprès des autorités dans un processus ralenti par la campagne électorale fédérale. Parallèlement, le 8 octobre, les demandeurs sollicitent une rencontre auprès de la Ville, qui la décline le 14 octobre.

[22] Dans les circonstances, la demande satisfait le critère de l'urgence.

3.2 La question sérieuse et la forte apparence de droit

[23] La Ville ne conteste pas que la demande pose une question sérieuse, par opposition à une question futile ou vexatoire. Car elle reconnaît que le litige soulève des enjeux environnementaux importants, au cœur de ses propres préoccupations. D'ailleurs, le contraire laisserait pantois, sachant qu'un large consensus se dégage autour de la nécessité de protéger l'habitat essentiel de la Rainette pour assurer la survie de l'espèce⁸. Cependant, la Ville argue que la demande ne présente pas une forte apparence de droit, car ses Travaux ont reçu les autorisations requises en vertu de la *LQE*, ainsi que l'appui du MFFP, d'Environnement Canada, de l'organisme Ciel et Terre et du MELCC.

[24] Quant au Procureur général du Québec (le **PGQ**), sa contestation ne porte que sur ce volet de l'analyse. Invoquant l'arrêt *C.-B. (P.G.) c. Canada (P.G.)*⁹, il soutient que le recours est de la nature d'une demande de mandamus dont les conclusions s'avèrent irrecevables en raison du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre à l'article 115.10.01 *LQE*. Ainsi, au fond, la demande ne présenterait aucune chance de succès. Traitons d'abord de cet argument.

[25] L'article 115.10.1 *LQE* stipule ce qui suit :

115.10.1. Lorsque le ministre est d'avis qu'une activité qu'il a autorisée en vertu de la présente loi est susceptible de causer un préjudice irréparable ou une atteinte sérieuse aux espèces vivantes, à la santé de l'être humain ou à l'environnement en raison d'informations nouvelles ou complémentaires devenues disponibles après la délivrance de cette autorisation, ou à la suite d'une réévaluation des informations existantes sur la base de connaissances scientifiques nouvelles ou complémentaires, il peut limiter ou faire cesser cette activité ou fixer à son égard toute norme particulière ou toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime nécessaire pour remédier à la situation, pour la période qu'il fixe ou de façon permanente.

Le ministre peut exercer le pouvoir prévu au premier alinéa au regard d'une activité autorisée par le gouvernement en vertu de la présente loi. Toutefois, une telle décision est valide pour une période d'au plus 30 jours.

⁸ Voir notamment: *Groupe Maison Candiac c. Canada (Procureur général) et al*, 2018 CF 643 (confirmé : 2020 CAF 88; demande d'appel refusée : CSC n° 39272, 10 décembre 2020). Voir également : *Centre québécois du droit de l'environnement c. La Prairie (Ville de)*, 2015 QCCS 3609.

⁹ *C.-B. (P.G.) c. Canada (P.G.)*, 1994 2 R.C.S. 41, p. 127-128.

Le ministre peut également, pour les mêmes motifs et dans la même mesure que ce qui est prévu au premier alinéa, limiter ou faire cesser toute activité ayant fait l'objet d'une déclaration de conformité ou qui peut être réalisée sans qu'une autorisation préalable soit requise en application de la présente loi. Il peut aussi soumettre une telle activité à toute norme particulière ou à toute condition, restriction ou interdiction qu'il détermine.

[26] Certes, cet article octroie au ministre un vaste pouvoir discrétionnaire, mais cela ne met pas ses décisions à l'abri du pouvoir de contrôle et de surveillance des tribunaux en cas d'exercice déraisonnable ou arbitraire de sa prérogative. Or, les demandeurs ne demandent pas de dicter au ministre une appréciation différente des demandes d'autorisations ou déclarations de conformité de la Ville. Ils veulent que la Cour déclare que l'omission du ministre de se livrer à l'exercice prévu à l'article 115.10.1 LQE constitue une décision déraisonnable. Le PGQ ne convainc pas que la position des demandeurs ne présente pas une forte apparence de droit.

[27] Quant à la thèse des demandeurs voulant que les Travaux de la Ville représentent une menace au rétablissement d'une espèce menacée, une analyse préliminaire de la preuve et du droit applicable permet de conclure à la forte apparence de droit. Le litige sur le fond portera notamment sur la décision ministérielle d'ignorer, d'écarter ou de ne pas accorder un poids prépondérant à l'Avis faunique, et de permettre que les Travaux de la Ville s'accomplissent sans suivre certaines recommandations qui, à première vue, semblent faire consensus chez les experts pour la préservation de l'habitat essentiel de la Rainette.

[28] Il ne s'agit pas ici de conclure prématurément au caractère déterminant de l'Avis faunique ou des connaissances ayant enrichi l'appréciation de la situation de la Rainette depuis la délivrance du certificat d'autorisation de 2009. Mais, devant les conclusions de cet Avis selon lesquelles les Travaux de la Ville sont susceptibles de causer un impact élevé sur la Rainette et de fragiliser son rétablissement, la question de la raisonnable de la décision du ministre de permettre le parachèvement des travaux satisfait le second critère.

3.3 Le préjudice irréparable

[29] Ce critère requiert d'apprécier le préjudice découlant du refus d'accorder la demande d'injonction interlocutoire provisoire. Pour paraphraser l'énoncé de cette Cour dans l'affaire *Municipalité de St-Donat*¹⁰, il s'agit de se demander si le préjudice des demandeurs en cas de refus de l'injonction au stade provisoire, mais de sa réception au stade interlocutoire sera plus grand que le préjudice que subira la Ville si l'injonction provisoire est accordée aujourd'hui, puis refusée à l'interlocutoire.

¹⁰ *Municipalité de St-Donat c. Excavation R.B. Gauthier*, A.E./P.C. 2003-2735 (C.S.).

[30] Le préjudice irréparable non susceptible de compensation en dommages-intérêts qu'allèguent les demandeurs réside dans la menace concrète et irréversible au rétablissement de la Rainette que constitue le parachèvement des Travaux de la Ville dans son Projet actuel. Quant à la Ville, elle soutient que les travaux en cours de prolongement du boulevard Béliveau intègrent un passage faunique sous son emprise pour mitiger l'impact sur les espèces fauniques.

[31] À ce stade-ci, sans déterminer qui des demandeurs ou de la Ville présente une preuve prépondérante des meilleures mesures de préservation de l'habitat de la Rainette, une conclusion selon laquelle le critère du préjudice irréparable favorise les demandeurs s'impose. En effet, les représentants de la Ville n'allèguent aucun tort découlant de la suspension des Travaux pendant les 10 jours que durerait l'ordonnance, alors qu'en cas contraire, l'habitat essentiel de la Rainette risque d'être irrémédiablement corrompu, avec pour conséquence la mise en péril de cette espèce.

3.4 La balance des inconvénients

[32] La Ville soutient que le chantier représente un danger pour la sécurité des citoyens. Elle ajoute que les contribuables paient pour ce Projet, et sont en droit de s'attendre à ce que les Travaux s'exécutent sans délai. Les demandeurs rétorquent les préoccupations de sécurité de la Ville constituent un prétexte, et ne font pas le poids devant le caractère possiblement délétère de ses Travaux pour l'espèce en péril.

[33] L'argument de la Ville est mal fondé. Elle n'administre aucune preuve de la dangerosité du chantier, non plus que de son incapacité, si nécessaire, à le rendre sécuritaire par l'ajout de blocs, de panneaux ou la mise en place d'autres mesures. Par ailleurs, représente un inconvénient plus important l'atteinte au droit du public de bénéficier de la qualité de l'environnement par la préservation de la biodiversité que l'impossibilité temporaire d'emprunter un boulevard prolongé.

3.5 Conclusions supplémentaires

[34] Les demandeurs recherchent des conclusions supplémentaires, au stade provisoire, visant la notification des actes de procédure, la dispense de cautionnement, ainsi que l'exécution provisoire. En l'absence de contestation, il conviendra de les accorder en partie.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[35] **ACCUEILLE** en partie la demande en injonction interlocutoire provisoire des demandeurs;

[36] **ORDONNE** à la défenderesse Ville de Longueuil, ainsi qu'à ses employés, représentants, mandataires, sous-traitants, et toute personne agissant en son nom ou pour son compte, de suspendre les travaux de prolongement du boulevard Béliveau, à

Longueuil, et tous autres travaux connexes sur les infrastructures souterraines d'aqueduc et d'égouts, pour valoir jusqu'au 8 novembre 2021, à 17 h ;

[37] **AUTORISE** la notification de tout jugement de la Cour à intervenir dans la présente instance par tout moyen, y compris par courriel;

[38] **ORDONNE** à la défenderesse Ville de Longueuil de communiquer une copie du présent jugement ainsi que, le cas échéant, de tout autre jugement de la Cour à intervenir dans la présente instance à toute personne exécutant des travaux ou réalisant des activités susceptibles d'altérer des milieux humides dans le secteur du prolongement du boulevard Béliveau ou tous autres travaux connexes sur les infrastructures souterraines d'aqueduc et d'égouts, ou de réduire la connectivité entre les habitats de la métapopulation de la Rainette du Boisé du Tremblay;

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

[40] **DISPENSE** les demandeurs de fournir un cautionnement;

[41] **FRAIS DE JUSTICE** à suivre.

GUYLÈNE BEAUGÉ, j.c.s.

Me Marc Bishai
Michel Bélanger Avocats inc.
Pour les demandeurs

Me Marjolaine Parent
Rivard Vézina Larose, avocats
Pour la défenderesse Ville de Longueuil

Me Gabriel S. Gervais
Bernard, Roy (Justice-Québec)
Pour le défendeur Procureur général du Québec

Me Michelle Kellam
Ministère de la Justice Canada
Pour le mis en cause, ministre de l'Environnement et du Changement climatique

Date d'audience : Le 28 octobre 2021