SOQUIJ | Intelligence juridique

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-003319-008
(615-05-000591-002)

DATE : 24 janvier 2002

CORAM: LES HONORABLES PIERRE A. MICHAUD J.C.Q.
ANDRÉ FORGET J.C.A.
FRANÇOIS PELLETIER J.C.A.

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
APPELANT- Codéfendeur
et
SOCIÉTÉ DE LA FAUNE ET DES PARCS DU QUÉBEC
APPELANTE – Mise en cause
c.

OLIVIER BROSSARD
STÉPHANE SAVARD
POURVOIRIE CÉSAR (1993) INC.
POURVOIRIE DE LA RIVIÈVE CLOVA
ASSOCIATION DU BARRAGE SUGARLOAF
INTIMÉS – Demandeurs
et
BOWATER PÂTES ET PAPIER CANADA INC.
MISE EN CAUSE – Codéfenderesse

ARRÊT

---

[1] LA COUR, statuant sur le pourvoi du Procureur général du Québec et de la Société de la faune et des parcs du Québec (la Société) contre un jugement de la Cour supérieure (l'honorable Ivan St-Julien, district d'Abitibi, 15 septembre 2000) qui a annulé les certificats d'autorisation émis en faveur de la mise en cause Bowater Pâtes et Papier Canada inc. (Bowater), autorisant l'arasement du barrage Sugarloaf situé sur le lac du même nom et rendu une ordonnance d'injonction mandatoire enjoignant

Bowater de s'abstenir de procéder à quelques travaux relatifs à la démolition du barrage, et lui ordonnant de le modifier à ses frais de façon à favoriser l'épuisement de l'eau du lac Sugarloaf jusqu'à la rivière Clova;

[2] Après étude, audition et délibéré;

Les faits

[3] Bowater qui exploite une entreprise de pâtes et papier a conclu, en 1928, un bail avec le gouvernement du Québec lui conférant le droit d'ériger, de maintenir et d'exploiter un barrage pour le flottage du bois sur le lac Sugarloaf. Les termes et conditions ont été révisés en 1968. Une clause prévoit la durée du bail:

> DURÉE:- Le présent bail est fait pour un terme d'un (1) an, à compter du 1er février 1968 et par la suite se renouvellera automatiquement d'année en année aux conditions ci-dessous mentionnées, à moins qu'un avis contraire de la part de l'une des parties ne soit transmis par lettre recommandée à l'autre partie dans un délai de trente (30) jours précédant son expiration.
>
> (soulignement ajouté)

[4] Conformément aux dispositions de la *Loi sur le régime des eaux courantes* aujourd'hui désignée comme la *Loi sur le régime des eaux* (L.R.Q., c. R-13), le bail contient une clause de terminaison qui se lit comme suit:

> 8. TERMINAISON DU BAIL – Lors de la terminaison du présent bail, le BAILLEUR pourra acquérir la propriété des ouvrages en tout ou en partie moyennant la somme nominale d'un dollar ($1.00).
>
> Toutefois, si le BAILLEUR le lui ordonne dans l'année suivant la terminaison du bail, le PRENEUR devra, à ses frais, enlever ses ouvrages, en tout ou en partie, selon que le BAILLEUR le jugera à propos.
>
> À défaut par le PRENEUR de se conformer à tels ordres, dans un délai de trente (30) jours, le BAILLEUR aura le droit d'enlever lui-même ses ouvrages et améliorations aux frais et dépens du PRENEUR, sans que le BAILLEUR soit tenu au paiement d'une indemnité, et de plus de confisquer à son profit tout ou partie du loyer payé d'avance, conformément au terme du présent bail.

[5] Ayant cessé toute activité de flottage du bois depuis 1991, Bowater entreprend en 1999 de mettre fin au bail. La structure qu'elle a mise en place sert les intérêts économiques des pourvoiries intimées, l'une d'elles se servant du lac comme base d'hydravions pour le transport de la clientèle tandis que les autres exploitent des activités de pêche sportive à partir d'installations sur les berges du lac.

[6] Avant de procéder à la résiliation du bail et à la réalisation des travaux nécessaires, Bowater sollicite et obtient l'autorisation de la Société en vertu de l'article 128.7 *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (L.R.Q., c. C-61.1) et l'autorisation du ministère de l'Environnement en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ces autorisations sont données après l'obtention d'expertises pertinentes.

[7] Celles-ci démontrent que le démantèlement du barrage aura inévitablement des répercussions sur la faune et la flore aquatiques en raison de la baisse du niveau d'eau anticipée. La démolition de la structure affectera également les pourvoiries intimées pour lesquelles le maintien du niveau d'eau présente un intérêt économique certain en raison des activités qu'elles exercent.

[8] Consciente de ces conséquences, Bowater offre aux pourvoiries de reprendre le bail et d'acquérir la propriété du barrage pour une valeur symbolique. Bowater offre aussi à Hydro-Québec et à la Ville de Senneterre de leur céder le bail et le barrage. Ces offres sont refusées.

[9] Les autorités ministérielles, après étude du dossier, autorisent le démantèlement pur et simple du barrage, tout en encadrant ses modalités d'exécution.

[10] Le premier certificat est émis le 15 mars 2000. Il se fonde sur les dispositions de l'article 128.7 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* qui se lit comme suit:

> 128.7 La Société peut autoriser la réalisation d'une activité qui modifie un habitat faunique.
>
> À cette fin, elle peut imposer les conditions qu'elle détermine et, notamment, exiger du requérant une garantie conformément à ce qui est déterminé par règlement.
>
> Avant de délivrer une autorisation, la Société tient compte, notamment, des caractéristiques du milieu, de la nature de l'activité projeté, des conséquences économiques et sociales qui découlent de l'activité projetée, de l'impact de l'activité sur la conservation de la faune et de son habitat et de la possibilité d'aménager un habitat de remplacement.

[11] Le 6 juin 2000, le ministre de l'Environnement émet un certificat autorisant le démantèlement du barrage, le tout sous l'autorité de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cet article se lit comme suit:

> 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 un 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.
>
> Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation.
>
> La demande d'autorisation doit inclure les plans et devis de construction ou du projet d'utilisation du procédé industriel ou d'exploitation de l'industrie ou d'augmentation de la production et doit contenir une description de la chose ou de l'activité visée, indiquer sa localisation précise et comprendre une évaluation détaillée conformément aux règlements du gouvernement, de la quantité ou de la concentration prévue de contaminants à être émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement par l'effet de l'activité projetée.
>
> Le ministre peut également exiger du requérant tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire dont il estime avoir besoin pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité, sauf si le projet a déjà fait l'objet d'un certificat d'autorisation délivré en vertu des articles 31.5, 31.6, 154 ou 189, d'une autorisation délivrée en vertu des articles 167 ou 203 ou d'une attestation de non-assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen délivrée en vertu des articles 154 ou 189.

[12] Les pourvoiries intimées ont demandé l'annulation des certificats précités et l'émission d'une injonction interlocutoire prohibant le démantèlement du barrage. La Cour supérieure leur a donné raison.

Le jugement a quo

[13] Le premier juge retient de la preuve que la discrétion ministérielle a été exercée à l'aveuglette sans l'obtention au préalable des données pertinentes et sans tenir compte des dommages irréparables qui résulteraient des travaux d'arasement.

[14] En bref, le premier juge, tout en reconnaissant le pouvoir discrétionnaire du ministre, reproche à celui-ci de ne pas tenir suffisamment compte de l'impact désastreux qu'occasionnerait le démantèlement du barrage. Selon lui, la preuve démontre que la construction d'un seuil en enrochement est la solution la moins

dommageable pour l'environnement. À cet égard, il préfère le témoignage de l'expert des pourvoiries intimées à ceux des experts du Procureur général et de la Société.

Ordonnance de sauvegarde

[15] Le premier juge ayant décrété l'exécution provisoire nonobstant appel de l'ordonnance d'injonction interlocutoire, Bowater, le Procureur général et la Société ont demandé à notre Cour la suspension de l'injonction mandatoire et de l'ordonnance d'exécution provisoire.

[16] La requête de Bowater, du Procureur général et de la Société était accompagnée de l'affidavit de l'ingénieur expert Myroslav Schum. Ce dernier y affirme que, vu la dégradation avancée du barrage, aucune modification ne pouvait lui être apportée, permettant de le solidifier et de maintenir le niveau d'eau. L'expert recommande la démolition immédiate du barrage, celui-ci constituant un danger public.

[17] Cette Cour, le 11 octobre 2000, estimant que la décision du premier juge et la motivation qui la sous-tend étaient discutables, a suspendu généralement l'exécution du jugement de première instance et, de façon spécifique, les ordonnances d'interdiction de démolition et d'obligation de reconstruction du barrage.

[18] À l'audition du pourvoi, Bowater a demandé et obtenu la permission de présenter une preuve nouvelle. Cette preuve fait état de l'exécution des travaux ayant trait au démantèlement du barrage, lesquels ont été réalisés entre les 15 et 23 octobre 2000.

Analyse

[19] Une fois le barrage démoli, l'appel devient plutôt théorique. Les conclusions du jugement de première instance ne sont pas susceptibles d'exécution. Tout en reconnaissant le caractère théorique du pourvoi, les procureurs des parties ont invité la Cour à statuer sur les droits de celles-ci.

[20] L'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas absolu. Il est limité, en l'espèce, par la *Loi sur le régime des eaux* qui assujettit le droit de construire et d'ériger une structure sur les rives et le lit d'un lac faisant partie du domaine de l'État à l'existence d'un bail ou d'un permis d'occupation.

[21] En l’absence de tout lien contractuel d’où pourrait émerger une obligation de cette nature, le ministre de l’Environnement et la Société ne pouvaient imposer à Bowater la charge de construire une nouvelle structure en remplacement du barrage construit sous l’empire du bail maintenant résilié. Il faut garder en mémoire que ce dernier accordait à Bowater une faculté de résiliation sur simple préavis. Bowater s’étant prévalue de cette faculté, on ne pouvait l’obliger à maintenir un engagement contractuel contre son gré.

[22] Aucune des parties approchées n'ayant manifesté le désir de faire l'acquisition du barrage ou de tout nouvel ouvrage, le ministre et la Société n'avaient d'autre choix que d'autoriser son démantèlement. On a par ailleurs pris soin d'assortir le certificat d'autorisation de conditions destinées à contrôler et à encadrer le déroulement des travaux d'arasement, ce qui fut fait.

Le contrôle des décisions discrétionnaires

[23] La véritable question que soulève ce pourvoi est celle de déterminer si le ministre et la Société ont exercé leur pouvoir discrétionnaire légalement.

[24] Les tribunaux exercent un contrôle judiciaire limité sur les décisions discrétionnaires de l'administration. Leur rôle n'est pas de juger de l'opportunité d'une décision mais d'en contrôler la légalité. La mauvaise foi des décideurs, l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans un but incorrect et l'utilisation de considérations non pertinentes constituent des motifs qui peuvent justifier l'intervention des tribunaux. Une grande retenue est de mise de la part des tribunaux appelés à réviser la légalité de décisions administratives.

[25] En l'espèce, le ministre de l'Environnement et la Société ont exercé de façon raisonnable et équitable leur pouvoir discrétionnaire respectif. Avant d'émettre les certificats d'autorisation, ils ont requis des rapports scientifiques d'experts. Les données ainsi recueillies fournissaient les bases nécessaires à un exercice raisonnable de leur discrétion.

[26] Avec égards, nous sommes d'avis que le premier juge a erronément appliqué les principes du contrôle de la légalité des décisions administratives. Il a décidé de l'opportunité des décisions plutôt que de leur légalité.

[27] Comme le rappelait avec à-propos le juge Baudouin dans Bellefleur c. Procureur général du Québec et Hydro-Québec [1993] R.J.Q. 2320, à la page 2342:

> Évaluer le caractère raisonnable d'une décision administrative est une opération particulièrement délicate et qui comporte un piège évident pour le pouvoir judiciaire. Ce piège est de succomber à la tentation de prendre, à la place du responsable, la décision que le magistrat estime que celui-ci aurait dû prendre et ainsi de substituer sa propre appréciation à celle du décideur. Il faut donc s'en tenir à des critères d'évaluation stricts de contrôle de la légalité. C'est en fonction de deux paramètres que, à mon avis, l'exercice du contrôle judiciaire doit se faire dans le présent cas.
>
> En premier lieu il faut, je pense, évaluer la marge d'exercice de la discrétion ministérielle. Si elle est restreinte parce que le législateur l'a ainsi voulue en lui imposant un encadrement sévère, la tâche du tribunal sera plus facile. Le

> contrôle pourra, en effet, s'effectuer par rapport à des conditions, des impératifs ou des règles déjà précisés. Si, au contraire, elle est large, il deviendra plus difficile a juge de trancher, faute de points de repère spécifiques. Le Tribunal devra se garder alors de poser un jugement de valeur et de substituer purement et simplement son opinion à celle de l'Administration, en un mot de juger l'Administration plutôt que l'acte administratif!
>
> En second lieu, il faut considérer les bases sur lesquelles la décision a pu être prise et ses sources, puisque c'est en définitive ce qui sépare une décision discrétionnaire mais légale d'une décision arbitraire et donc illégale. La première est fondée sur certaines données objectives, même incomplètes, ou sur certains éléments ou normes existants, alors que la seconde relève de la fantaisie, du caprice, de l'ignorance volontaire, du bon plaisir ou de la négligence.

[28] Contrairement à ce qu'a retenu le premier juge, les certificats d'autorisation n'ont pas été émis à l'aveuglette et l'exercice du pouvoir n'a pas été fait de façon arbitraire.

[29] Pour conclure à leur illégalité, le premier juge a préféré le témoignage du notaire Georges Brossard, entomologiste, oncle de l'intimé Olivier Brossard, et conseiller écologique de l'intimée Pourvoirie César, à ceux des experts retenus par le Procureur général et la Société. Les conclusions de l'expert Brossard, reproduites au jugement de première instance, ne relèvent pas de son véritable domaine d'expertise et, par surcroît, elles ont été contredites par l'ingénieur expert Schum et par le témoin Luc Bélisle, signataire de la décision de la Société, spécialiste de la conservation et de la mise en valeur de la faune. Les procureurs du Procureur général et de la Société ont choisi de ne pas contre-interroger M. Brossard, vu les limites de son champ d'expertise. Le premier juge a erré en considérant l'absence de contre-interrogatoire comme une reconnaissance de l'exactitude du témoignage de M. Brossard.

[30] Le premier juge a conclu que la destruction du barrage, selon les modalités prévues aux certificats d'autorisation, aurait des conséquences désastreuses au plan hydrique et faunique. Les autorités du ministère de l'Environnement et de la Société ne partagent pas ce point de vue surtout exprimé par le témoin Brossard. Ils ont opiné que le démantèlement du barrage et le retour progressif à l'état originaire des lieux permettaient à la nature de reprendre ses droits initialement modifiés par le fait de l'homme. Cette conclusion s'appuie sur les rapports de Messieurs Bélisle et Poirier de la Société et de Mme Lafrenière du Ministère.

L'ordonnance de construction d'un seuil en enrochement

[31] Le premier juge n'avait aucune autorité pour ordonner à Bowater de construire un seuil en enrochement. D'ailleurs, à l'audition, le procureur des pourvoiries intimées l'a reconnu. La *Loi sur le régime des eaux* prévoit qu'aucun ouvrage ne peut être

effectué sans l'obtention préalable d'approbation des plans et devis par le Gouvernement. Personne ne peut être dispensé de l'obtention de telles autorisations. L'ordonnance du premier juge était manifestement erronée.

[32] Le recours en injonction des pourvoiries intimées devait échouer et c'est à tort que le premier juge y a fait droit.

POUR CES MOTIFS:

[33] **ACCUEILLE** l'appel;

[34] **CASSE et ANNULE** le jugement de première instance;

[35] **REJETTE** la requête en injonction interlocutoire, avec dépens des deux cours.

PIERRE A. MICHAUD J.C.Q.

ANDRÉ FORGET J.C.A.

FRANÇOIS PELLETIER J.C.A.

Me Mario Normandin
BERNARD, ROY & ASSOCIÉS
Avocats des appelants

Me Jacques Ladouceur
CLICHE, LORTIE, LADOUCEUR
Avocats des intimés

Me Darquise Jolicoeur
BEAUDRY, BERTRAND
Avocats de la mise en cause

Date d’audience : 13 décembre 2001