

**COUR SUPÉRIEURE
(Chambre civile)**

**CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC**

N° : 200-17-022434-153

DATE : 28 août 2017

SOUS LA PRÉSIDENTICE DE L'HONORABLE MICHEL BEAUPRÉ, j.c.s. (JB 4651)

BOISACO INC.

Demanderesse

c.

LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défenderesse

**JUGEMENT
(sur pourvoi en contrôle judiciaire)**

1 - APERÇU DU LITIGE

[1] La demanderesse Boisaco inc. (« Boisaco ») œuvre dans le domaine de l'industrie forestière, plus précisément dans la région connue comme la Côte-Nord du Québec.

[2] La Procureure générale du Québec (« PGQ ») agit en l'espèce aux droits du ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs, antérieurement désigné comme le

ministre des Ressources naturelles et de la Faune (ci-après indistinctement le « Ministre » ou le « Ministère »).

[3] Par sa *Requête introductive d'instance en nullité* du 18 juin 2015, Boisaco demande à la Cour d'exercer son pouvoir de contrôle et de surveillance et d'annuler une décision du Ministre datée du 14 mai 2015, qui lui a été communiquée par une lettre du *sous-ministre associé aux Opérations régionales*¹.

[4] Cette décision, rendue au terme d'un processus de révision interne, maintenait la décision rendue le 4 novembre 2014 par un gestionnaire du Ministère². Cette décision de premier niveau administratif révoquait *ab initio* trois attestations émises en faveur de Boisaco les 3 novembre 2009 et 13 juin 2011, lesquelles confirmaient l'admissibilité de certains travaux à un programme de crédit d'impôt remboursable temporaire mis en place par le gouvernement du Québec afin d'appuyer l'industrie forestière dans le développement du réseau routier forestier sur les terres publiques.

[5] Au soutien de sa demande de contrôle judiciaire, Boisaco soutient en résumé que la décision du Ministre de maintenir la révocation de ses trois (3) attestations est déraisonnable, voire illégale à sa face même, notamment parce qu'il l'a prise sans exercer son pouvoir discrétionnaire, mais de façon liée.

[6] Subsidiairement, si le Tribunal refuse de réviser cette décision et de l'annuler globalement, Boisaco propose que dans les circonstances et compte tenu du motif de révocation invoqué, la loi habilitante ne permettait pas au Ministre de confirmer la révocation des attestations avec effet rétroactif à la date même de leur délivrance. Le Ministre devait au contraire exercer réellement son pouvoir discrétionnaire et déterminer une date de prise d'effet des révocations, et ce, suivant les paramètres fixés par la loi et la situation propre à Boisaco.

[7] La PGQ conteste la demande de Boisaco et propose que la décision en litige découle des pouvoirs discrétionnaires que la loi habilitante reconnaît au Ministre, qu'elle a été prise sur la base des faits et du droit applicable, qu'elle est donc raisonnable et que le Tribunal doit en conséquence faire preuve de déférence et refuser de l'annuler, et ce, à tous égards. Par ailleurs, la PGQ ne conteste pas que Boisaco a introduit son recours dans des délais raisonnables.

[8] Cela étant dit, voici maintenant plus en détails le contexte dans lequel Boisaco présente sa demande, ainsi que les faits qui ont conduit au présent litige.

2 – LE CONTEXTE ET LES FAITS

¹ Pièce P-1.

² Pièce P-27.

[9] Les procureurs des parties ont déposé à l'instruction une *Entente partielle sur les faits* de soixante-dix-neuf (79) paragraphes, à laquelle le Tribunal empruntera aux fins de la narration factuelle. Il y a lieu de les remercier ici pour cet effort de collaboration productif et conforme aux principes directeurs de la nouvelle procédure.

[10] Par ailleurs, afin de favoriser la meilleure compréhension possible de la toile de fond et du contexte du litige, la présente section sera divisée en deux (2) grandes parties. La partie A traitera de certaines données pertinentes mises en preuve concernant l'industrie forestière, d'une part, puis de la nature, des caractéristiques et de la gestion du programme de crédit d'impôt en litige, d'autre part. La partie B concernera plus spécifiquement les événements pertinents qui ont mené au présent au litige et qui permettent de le camper.

PARTIE A : Données pertinentes concernant l'industrie forestière et nature, caractéristiques et gestion du programme de crédit d'impôt

2.1 Certains constats socio-économiques concernant l'industrie forestière au Québec, et sur la Côte-Nord en particulier

2.1.1 Le rapport Coulombe de 2004

[11] Le 22 octobre 2003, le Gouvernement du Québec constitue la *Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise* (la « Commission »). Il lui confie le mandat de dresser un état de situation de la gestion des forêts publiques et de formuler des recommandations en réponse aux besoins et aux aspirations de la population québécoise en général, et de l'industrie forestière en particulier.

[12] Le sous-chapitre 4.12 du rapport du 8 décembre 2004 de la Commission³ concerne plus spécifiquement le rôle stratégique des chemins forestiers dans un contexte de gestion multi-ressources, et souligne certaines données pertinentes:

« Les chemins forestiers situés sur les terres publiques peuvent être divisés en deux catégories, les chemins permanents et les chemins d'opérations. Les *chemins permanents* donnent accès à long terme au grand massif forestier et sont utilisés régulièrement par une foule d'usagers (récolte de bois, chasseurs, pêcheurs et trappeurs, villégiature, récréotourisme, etc.). Les *chemins d'opérations*, quant à eux, desservent les chantiers de coupe, ont une durée de vie limitée et sont de qualité inférieure. Dans certains cas, ces chemins sont aussi utilisés par une gamme d'usagers.

[...]

Selon le *Manuel de foresterie*, le coût de construction d'un chemin permanent s'élèverait entre 70 000 \$ et 125 000 \$/km. Pour les chemins d'opérations, leur coût varie de 5 000 \$ à 20 000 \$/km. (...) Il n'est donc pas surprenant de constater que la voirie

³ Une copie d'extraits du rapport de la Commission a été produite comme pièce P-5.

forestière et le transport des bois aux usines représentent une grande part du coût d'approvisionnement des entreprises de transformation.

[...]

Par ailleurs, à court terme, la partie sud du réseau routier attendra une certaine maturité, et au fur et à mesure de l'apparition des besoins ligneux et non ligneux, l'attention devra se porter vers les travaux d'entretien, voire de réhabilitation, afin de redonner au réseau routier en forêt ses capacités fonctionnelles pour le type d'équipement actuellement utilisé, l'augmentation des charges transportées et le nombre grandissant d'utilisateurs.

[...]

Dans tous les cas, la planification, la réalisation et le financement des activités sont des éléments importants qui influencent grandement les décisions. »⁴

(Le Tribunal souligne)

[13] La recommandation 4.15 contenue au rapport de la Commission se lit quant à elle comme suit :

« Qu'un programme d'aide à la voirie forestière soit mis sur pied afin de permettre la construction, la réhabilitation, la fermeture ou le contrôle de l'accès et l'entretien du réseau des chemins principaux. »⁵

2.1.2 Le rapport Livernoche de 2007

[14] Le 8 mars 2007, le Gouvernement confie au *Comité de travail sur la transformation du bois sur la Côte-Nord* (le « Comité ») un mandat visant notamment à examiner des solutions afin d'améliorer la compétitivité des usines de transformation du bois de la Côte-Nord, à présenter des recommandations au gouvernement sur la restructuration de l'industrie et à évaluer l'impact socio-économique de ces recommandations, particulièrement pour les communautés et les travailleurs concernés⁶.

[15] Le 20 décembre 2007, le Comité dépose son rapport et identifie notamment les problématiques suivantes:

- « *Dans le contexte des conditions actuelles, vécues par l'industrie, la plupart des usines de transformation de bois de la Côte-Nord sont temporairement fermées. »⁷;*

⁴ Rapport P-5, pp. 80 et 81.

⁵ Id., p. 82.

⁶ Rapport P-45 du Comité, p. 6.

⁷ Id., 12.

- « *Le relief topographique de la Côte-Nord est beaucoup plus accidenté que celui des régions du Lac St-Jean et de l'Abitibi. Ce relief, particulier à la Côte-Nord, a permis l'érection de plusieurs grands barrages et de leurs réservoirs (...) qui ajoutent encore à la problématique d'accès au territoire. En raison de cette situation, plusieurs routes d'accès ne peuvent être construites dans les vallées, là où les matériaux nécessaires à la construction de chemins sont plus abondants. (...) Cette situation amène des frais plus élevés pour la construction et l'entretien des chemins et des ponts qui donnent accès au territoire de coupe, ainsi que pour les frais de récolte et d'abattage et les coûts de transport à l'usine en raison des grandes distances à parcourir pour atteindre les territoires de coupe. Les données topographiques comparatives entre les territoires forestiers de la Côte-Nord, du Lac St-Jean et l'Abitibi démontrent bien les difficultés et les efforts supplémentaires que les exploitants forestiers de la Côte-Nord doivent surmonter et fournir lors de leurs opérations. »⁸*

(Le Tribunal souligne)

- [16] Puis, dans ses conclusions et recommandations le Comité écrit ce qui suit :

« **7.3** Les coûts de la récolte et les frais de transport des bois ronds à l'usine sont significativement plus élevés pour les industriels de la Côte-Nord, (...) Ces coûts supplémentaires s'expliquent, entre autres, par le relief topographique plus accidenté de la Côte-Nord, l'âge plus avancé des forêts et la présence de plusieurs barrages établis sur des cours d'eau orientés nord-sud.

[...]

L'ensemble de ces facteurs pénalisent les producteurs de la Côte-Nord d'un montant global évalué à plus de 50 millions de dollars annuellement, réduisant d'autant la compétitivité de leurs entreprises.

Recommandations n° 3

- a) Nous recommandons la mise en place des mesures d'atténuation présentées dans ce rapport de façon à réduire les coûts d'approvisionnement en bois rond pour les producteurs de la Côte-Nord. »⁹

(Le Tribunal souligne)

- [17] Parmi les mesures d'atténuation jugées nécessaires pour appuyer les efforts de réorganisation de l'industrie forestière de la Côte-Nord, le Comité identifie le maintien pour la période 2008-2013 du programme de crédit d'impôt temporaire en matière de

⁸ Id., pp.16 et 17.

⁹ Id., p. 35.

voirie forestière alors en vigueur depuis 2006¹⁰. C'est le programme qui nous occupe dans la présente affaire.

2.2 Le crédit d'impôt en litige : sa création en 2006, sa gestion par le Ministère et ses conditions et modalités d'octroi, de modification ou de révocation jusqu'à mars 2012

[18] Le 23 mars 2006, dans la foulée du Rapport Coulombe et à l'occasion du discours du budget 2006-2007, le Gouvernement du Québec annonce la mise en place d'un programme de crédit d'impôt remboursable temporaire afin d'encourager et appuyer la construction ou la réfection majeure de chemins d'accès et de ponts en milieu forestier¹¹.

[19] Le gouvernement confie conjointement la gestion et l'administration de ce programme à Revenu Québec, quant au volet fiscal, et au Ministère, quant au volet technique.

[20] Le pourcentage des coûts d'infrastructures routières admissibles au crédit d'impôt a varié entre la mise en place du programme en 2006 et sa fin au 31 mars 2013, soit :

- 90% des coûts admissibles engagés avant le 1^{er} janvier 2011;
- 80% des coûts admissibles engagés durant l'année civile 2011;
- 70% des coûts admissibles engagés durant l'année civile 2012;
- 60% des coûts admissibles engagés durant l'année civile 2013¹².

[21] Jusqu'en 2012, les conditions et paramètres qui doivent être respectés par une entreprise forestière afin d'obtenir une attestation d'admissibilité de travaux au crédit d'impôt sont prévus à divers documents de nature administrative, incluant:

- le document *Renseignements additionnels sur les mesures annoncées dans le budget 2006-2007 du Gouvernement du Québec*¹³;
- les conditions et paramètres contenus au guide intitulé « *Crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier* », publié par le Ministère le 21 février 2007

¹⁰ Id., p. 29.

¹¹ Copie d'un extrait des renseignements additionnels sur les mesures du budget du Québec 2006-2007 publié par le ministère des Finances et portant spécifiquement sur le programme de crédit d'impôt a été produite comme pièce P-4, p. 46 à 50 plus précisément.

¹² Bulletin d'information P-9 publié par le ministère des Finances, p. 29.

¹³ Pièce P-4.

et mis à jour le 28 mai 2007 (le « Guide de 2007 »)¹⁴, le 3 avril 2009 (le « Guide de 2009 »)¹⁵, puis le 20 septembre 2010 (le « Guide de 2010 »)¹⁶;

- les conditions mentionnées au *Bulletin d'informations 2010-6* du 29 juin 2010¹⁷;

[22] Quant aux travaux d'infrastructure routière envisagés par l'entreprise, et pour lesquels elle entend demander une attestation d'admissibilité au programme de crédit d'impôt, ils doivent respecter les conditions essentielles suivantes :

- les travaux doivent être réalisés sur les terres publiques;
- le chemin doit apparaître dans le plan annuel d'intervention forestière de l'entreprise (« PAIF ») prescrit par la *Loi sur les Forêts*;
- les travaux doivent répondre aux exigences de la *Loi sur les Forêts* et du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État* (le « RNI »);
- le chemin doit être un chemin de classe 1 à 4, ou de classe hors norme, suivant le *Guide de signalisation routière sur les terres et dans les forêts du domaine de l'État*, édition 2001 (le « Guide de signalisation »), publié par le Ministère¹⁸;
- en cas de travaux de réfection majeure d'un chemin existant, la classe du chemin à la fin des travaux doit être supérieure à la classe du chemin avant le début des travaux;
- le chemin doit être un chemin de pénétration, c'est-à-dire permettant l'accès au territoire et aux ressources, ou une partie d'un tel chemin, ou permettant le rattachement d'au moins deux chemins secondaires d'une longueur minimale de 300 mètres chacun;
- le chemin doit avoir une durée de vie de plus de 3 ans.

[23] C'est après l'approbation par le Ministère du PAIF de l'entreprise, dans lequel doivent apparaître les informations relatives aux travaux routiers envisagés dans

¹⁴ Pièce P-7.

¹⁵ Pièce D-11.

¹⁶ Pièce P-8.

¹⁷ Pièce P-9.

¹⁸ Pièce P-11.

l'année¹⁹, que le Ministère émet ensuite un permis d'intervention permettant à l'entreprise de réaliser les travaux décrits.

[24] Suite à l'obtention du permis d'intervention, l'entreprise forestière remplit le formulaire-type élaboré par le Ministère aux fins d'une demande d'attestation d'admissibilité des travaux envisagés au crédit d'impôt²⁰. Le formulaire-type indique notamment la classe projetée du chemin ou de la partie du chemin à construire ou à refaire.

[25] Les caractéristiques des classes de chemin 1 à 4 et hors norme sont décrites à la figure 12 annexée au Guide de signalisation P-11. En résumé, un chemin de classe 1 est d'une qualité supérieure à un chemin de classe 4 et les classes varient en fonction notamment de la largeur de la surface carrossable du chemin, de la nature des matériaux utilisés pour sa fondation et son recouvrement, et du degré de ses pentes favorables et adverses.

[26] Si les travaux mentionnés par l'entreprise forestière à son formulaire-type de demande d'attestation sont conformes à ceux décrits dans son PAIF et aux critères d'admissibilité du programme, le gestionnaire habilité par le Ministère atteste de l'admissibilité des travaux décrits au crédit d'impôt²¹.

[27] Le suivi de l'exécution des travaux attestés admissibles est ensuite effectué par le Ministère au moyen, d'une part, des rapports annuels d'intervention forestière (« RAIF ») de l'entreprise, lesquels fournissent certaines données concernant l'exécution des travaux²², et, d'autre part, de visites de ses représentants sur le terrain ou, au besoin, de rencontres avec des représentants de l'entreprise. Incidemment, monsieur Gilles Nadeau (« Nadeau »), chef de l'unité de gestion forestière du Ministère où sont situés les installations et territoires de coupe de Boisaco, a confirmé à l'instruction qu'en tout temps pertinent au litige, parmi les 16 employés permanents de son unité les effectifs attitrés à la gestion du programme de crédit d'impôt et au suivi des travaux sur l'immense territoire dont il assure la gestion²³ étaient composés, outre de lui-même, et en sus de ses autres fonctions, de deux (2) autres personnes, soit un ingénieur forestier et un technicien forestier.

¹⁹ L'extrait pertinent en l'espèce du PAIF de Boisaco pour l'année 2009-2010 montrant le tracé planifié du chemin de contournement en litige a été produit comme pièce P-3; les PAIF 2010-2011 et 2011-2012 ont quant à eux été produits comme pièces P-15 et P-37 respectivement.

²⁰ Les formulaires-types remplis par Boisaco en l'espèce, et sur lesquels apparaissent aussi des attestations d'admissibilité, ont été produits comme pièces P-12, P-13, P-14, P-16 et P-17.

²¹ Il n'est pas contesté que les résultats de travaux effectués par une entreprise forestière suite à l'obtention d'une attestation d'admissibilité au crédit d'impôt demeurent la propriété de l'État compte tenu de leur réalisation sur des terres publiques; par. 59 de l'*Entente partielle sur les faits*.

²² Des extraits pertinents en l'espèce des RAIF de Boisaco pour les années 2009-2010, 2010-2011 et 2011-2012 ont été produits comme pièces P-18 à P-20.

²³ La preuve non contredite a permis d'établir que le territoire couvert par l'unité de gestion forestière gérée par Nadeau est d'une superficie d'environ 1 000 000 d'hectares.

[28] Enfin, l'entreprise forestière doit aussi soumettre annuellement une déclaration signée par un ingénieur forestier concernant les travaux liés au crédit d'impôt réalisés durant l'année écoulée²⁴.

[29] Outre ces considérations documentaires et techniques, pour toute question particulière relative à l'administration et à la gestion du programme sur le territoire desservi par son unité, Nadeau pouvait se référer directement à un coordonnateur suprarégional basé au Ministère à Québec. Dans le cas qui nous occupe, à partir de 2010 c'est à madame Diane Morvan (« Morvan ») que Nadeau s'est référé, comme on le verra plus en détails ci-après.

[30] Cela étant dit, les modalités de modification ou de révocation des attestations d'admissibilité émises par le Ministère, le cas échéant, étaient prévues avant mars 2012 aux Guides administratifs précités « *Crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier* », tels que mis à jour périodiquement par le Ministère²⁵.

[31] Les versions P-7, D-11 et P-8 de ce guide, telles que mises à jour les 28 mai 2007, 3 avril 2009 et 20 septembre 2010 respectivement, prévoyaient la même chose sous la rubrique succincte du chapitre 4 concernant la révocation des attestations d'admissibilité:

« Révocation

Le MRNF peut révoquer une attestation d'admissibilité émise à une société si les travaux réalisés par cette dernière ne sont pas conformes aux exigences du programme de crédit d'impôt et au PAIF. Un exemplaire de l'avis de révocation est contenu à l'annexe 3 du présent document. »

[32] Ni le guide dans ses versions successives jusqu'à mars 2012, ni le formulaire-type d'avis de révocation contenu à son annexe 3 ne prescrivait de date de prise d'effet des avis de révocation d'attestations d'admissibilité. Morvan a admis à l'instruction qu'avant mars 2012 le Ministère déterminait cette date au cas par cas, sur la base de « certaines questions ».

[33] Il convient maintenant d'ouvrir une parenthèse afin de résumer le rôle et certaines des fonctions de Nadeau et de Morvan, deux des principaux représentants du Ministère impliqués dans notre affaire en général, et dans les révocations en litige en particulier. Nous reviendrons plus loin plus spécifiquement sur certaines de leurs interventions.

²⁴ Copies des déclarations annuelles de Boisaco concernant la réalisation des travaux de 2010 et 2011 ont été produites en liasse comme pièce P-21 (aussi sous les cotes D-15, D-16 et D-17 pour les années 2009, 2010 et 2011 respectivement).

²⁵ Voir par. [21] du présent jugement et notes de bas de page correspondantes.

2.2.1 Le rôle et les fonctions de Nadeau

[34] Nadeau est le chef de l'unité de gestion du Ministère chargée de superviser les interventions forestières sur le territoire où Boisaco exerce ses activités. C'est lui qui a autorisé les attestations d'admissibilité qu'a obtenues Boisaco, et qui, à titre de décideur administratif de premier niveau, a décidé de leur révocation avec effet rétroactif à la date de leur émission.

[35] Nadeau a témoigné à l'instruction avoir une bonne connaissance des réalités socio-économiques de la région de la Côte-Nord, incluant les coûts élevés de transport et de récolte du bois compte tenu de la topographie particulière et du relief accidenté de la région.

2.2.2 Le rôle et les fonctions de Morvan

[36] En tout temps pertinent au litige, Morvan était l'une des personnes clé chargées de l'application du programme de crédit d'impôt en litige au niveau provincial.

[37] Ainsi, elle était la ressource décisionnelle au Ministère à Québec en cas de difficultés particulières d'application du programme de crédit d'impôt soulevées par les bureaux et unités de gestion régionaux.

[38] C'est aussi elle qui formulait les directives internes d'application du programme à l'intention des bureaux régionaux, incluant certains des extraits des guides précités publiés et mis à jour périodiquement par le Ministère concernant les modalités du programme.

[39] C'est à Morvan que s'adressait Nadeau pour les fins de la gestion du programme sur son territoire en cas de difficultés d'application particulières, dont celles que soulevait en l'espèce la situation de Boisaco.

[40] Si Morvan a témoigné avoir une bonne connaissance de la construction de chemins forestiers, elle a admis par ailleurs n'avoir qu'une connaissance moyenne de l'industrie forestière et des réalités des régions socio-économiques, incluant celles de la Côte-Nord. Elle n'avait pas de connaissance particulière des réalités de l'unité de gestion régionale dont fait partie Boisaco par rapport à celles des autres unités de gestion du Ministère en opération ailleurs au Québec. Lors de son témoignage, Morvan écarte la pertinence des distinctions entre la situation d'une entreprise par rapport à celle d'une autre, ou entre celle d'une région par rapport à une autre, en précisant spontanément que son rôle aux fins de l'application du programme n'était pas de connaître ces possibles distinctions, mais d'appliquer le programme de la même façon pour tous, et que sa perspective devait en ce sens être uniforme à l'échelle provinciale.

2.3 Les extraits du rapport du vérificateur général de 2010-2011 concernant la gestion du programme de crédit d'impôt

[41] Le chapitre 5 du tome II du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011* porte spécifiquement sur le programme de crédit d'impôt en litige²⁶.

[42] Après une mise en contexte dans laquelle il reconnaît la crise importante touchant le secteur de l'industrie forestière depuis quelques années déjà, les « Faits saillants » énoncés par le Vérificateur général témoignent de la sévérité de ses constats :

« Le Programme de crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction et la réfection majeure de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier n'a pas été géré selon les règles établies et les principes de saine gestion, malgré les sommes considérables qui y ont été consacrées, soit près de 450 M\$, depuis son instauration en 2006.

Des lacunes ont été constatées au sujet de la qualité des données et des explications liées aux écarts budgétaires, transmises au MFQ pour le suivi de la dépense fiscale (...).

Le traitement des demandes d'attestation par le MRNF présente également des faiblesses importantes, et les critères d'admissibilité de même que les directives touchant les modalités d'application du programme devraient être précisés (...).

Aucun suivi formel et continu des travaux réalisés n'est effectué par le MRNF (...) enfin, aucun suivi sur le terrain n'est effectué concernant les travaux réalisés en lien avec ce programme. »²⁷

(Les caractères gras sont du Vérificateur général; les soulignements sont du Tribunal)

[43] Les recommandations suivantes figurent par ailleurs parmi celles formulées par le Vérificateur général à l'endroit du Ministère :

« - (...)

- des directives et des procédures de travail claires pour les directions régionales et les unités de gestion;
- s'assurer qu'une supervision adéquate est effectuée, afin que les conditions d'admissibilité se rapportant au programme de crédit d'impôt forestier soient respectées et qu'un suivi approprié des travaux soit réalisé en temps opportun. »²⁸

(Le Tribunal souligne)

²⁶ Copie des extraits du chapitre 5 du rapport du Vérificateur général a été produite comme pièce D-10.

²⁷ Rapport D-10, p. 5-3.

²⁸ Id., p. 5-4.

2.4 L'adoption de la *Loi concernant les paramètres sectoriels de certaines mesures fiscales*

[44] Le 1^{er} mars 2012, le législateur adopte la *Loi concernant les paramètres sectoriels de certaines mesures fiscales*²⁹ (la « Loi cadre »). Elle entre en vigueur le 5 mars suivant³⁰.

[45] Faisant écho à certains constats précités du Vérificateur général, cette Loi cadre précise, entre autres, les modalités d'émission, de modification ou de révocation des attestations d'admissibilité au programme de crédit d'impôt.

[46] Dorénavant, ces modalités établies par le législateur ont donc non seulement préséance sur celles prévues aux différents guides administratifs qu'avait élaborés et publiés jusque-là le Ministère en l'absence d'encadrement législatif, mais elles devront aussi être prises en compte aux fins de mises à jour ultérieures de ces mêmes guides administratifs.

[47] Les articles 1 et 2 de la Loi cadre établissent son objet et les personnes chargées de l'administration des paramètres sectoriels applicables à différents crédits d'impôt, dont celui en litige :

« 1. La présente loi régit la délivrance, la modification et la révocation des attestations, certificats et autres documents nécessaires à l'application de certaines mesures fiscales. Elle établit les règles générales applicables aux décisions de délivrer, de modifier ou de révoquer ces documents et, dans chacune de ses annexes, les règles particulières et les paramètres sectoriels applicables aux mesures fiscales qui y sont visées.

2. Les paramètres sectoriels prévus aux annexes de la présente loi sont administrés par les ministres et les organismes désignés ci-après:

[...]

6° le ministre des Ressources naturelles et de la Faune en ce qui concerne l'annexe E;

[...] »

(Le Tribunal souligne)

[48] L'annexe F de la Loi cadre intègre formellement les critères d'admissibilité au programme contenus aux guides administratifs publiés jusque-là par le Ministère³¹ et confirme ce qui suit à son article 1.1 :

²⁹ RLRQ c. P-5.1.

³⁰ L.Q. 2012, chapitre 1, art.88.

³¹ Par. 21 de *l'Entente partielle sur les faits*

« 1.1 Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune administre les paramètres sectoriels du crédit d'impôt pour la construction et la réfection majeure de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier. (...) »

[49] Par ailleurs, ce sont les articles 15 et 20 de la Loi cadre qui établissent et délimitent le pouvoir discrétionnaire ministériel de modifier ou de révoquer une attestation d'admissibilité déjà délivrée. Ces dispositions sont tout particulièrement pertinentes aux fins du présent litige :

« 15. Le ministre ou l'organisme responsable peut modifier ou révoquer une attestation, un certificat ou un autre document qui a été délivré pour l'application d'une mesure fiscale dont il administre les paramètres sectoriels, lorsque des informations ou des documents qui sont portés à sa connaissance le justifient.

Une personne ou une société de personnes à qui un tel document a été délivré a l'obligation, sous peine de révocation de celui-ci, d'informer ce ministre ou cet organisme de tout changement susceptible d'entraîner la modification ou la révocation du document.

Outre les motifs prévus, le cas échéant, à une disposition d'une annexe, le ministre ou l'organisme responsable est justifié de révoquer un tel document dans les cas suivants:

1° l'une des conditions de délivrance du document n'est plus respectée;

2° la personne ou la société de personnes à qui le document a été délivré a fait un faux énoncé ou a omis d'inscrire un renseignement important dans la demande de délivrance du document ou dans tout autre document produit au soutien de cette demande, et l'une des conditions suivantes est remplie:

a) il est raisonnable de considérer que le document n'aurait pas été délivré n'eût été ce faux énoncé ou cette omission;

b) la personne ou la société de personnes a fait ce faux énoncé ou omis d'inscrire ce renseignement sciemment ou dans des circonstances qui équivalent à de la négligence flagrante.

[...]

20. La révocation d'un document prend effet à la date que le ministre ou l'organisme responsable indique sur l'avis de révocation.

Sous réserve d'une disposition particulière de l'annexe applicable, cette date de prise d'effet, qui peut être antérieure à celle de l'avis de révocation, correspond:

1° à la première date à compter de laquelle l'une des conditions de délivrance du document n'est plus remplie, lorsque celui-ci est révoqué pour le motif prévu au paragraphe 1° du troisième alinéa de l'article 15;

2° à la date d'entrée en vigueur du document, lorsque celui-ci est révoqué pour le motif prévu au paragraphe 2° du troisième alinéa de l'article 15 et que la condition prévue au sous-paragraphe a de ce paragraphe est remplie;

3° à la date déterminée par le ministre ou l'organisme responsable, dans les autres cas. »

(Les soulignements et les caractères gras sont du Tribunal)

[50] L'annexe F de la Loi cadre ne prévoit aucun autre motif de révocation en sus de ceux prévus à l'article 15, ni aucune disposition particulière relative à la prise d'effet d'un avis de révocation d'une attestation d'admissibilité au crédit d'impôt.

[51] Enfin, le CHAPITRE V de la Loi cadre prévoit la procédure de révision applicable à la décision de révoquer une attestation d'admissibilité. Les articles 24 et 25 prévoient plus particulièrement qu'en exerçant son pouvoir de révision le Ministre peut maintenir, renverser ou modifier la décision contestée, et que dans tous les cas sa décision doit être communiquée par écrit, incluant les motifs sur lesquels elle est fondée.

2.5 Le Guide modifié du 29 mars 2012

[52] Suite à l'adoption de la Loi cadre, le 29 mars 2012 le Ministère procède à une mise à jour du Guide relatif aux modalités du programme de crédit d'impôt (le « Guide 2012 »)³². Comme on l'a vu précédemment, le Ministère avait déjà procédé à des mises à jour de ce guide les 28 mai 2007, 3 avril 2009 et 20 septembre 2010³³.

[53] Dans cette nouvelle version du Guide, la rubrique « **Révocation** » du chapitre 4 demeure succincte et est identique aux versions contenues aux versions précédentes, sous réserve de l'ajout de la phrase soulignée suivante :

« **Révocation**

Le MRNF peut révoquer une attestation d'admissibilité émise à une société si les travaux réalisés par cette dernière ne sont pas conformes aux exigences du Programme de crédit d'impôt. Un exemplaire de l'avis de révocation est contenu à l'annexe 7 du présent document. L'avis de révocation doit prendre effet à la date d'émission de l'attestation. »

(Le Tribunal souligne)

[54] Interrogée par le procureur de Boisaco à l'instruction, Morvan confirme qu'elle a participé à l'élaboration des différentes versions du guide à partir de 2008. Elle confirme aussi que c'est elle qui a ajouté la phrase « *L'avis de révocation doit prendre effet à la date d'émission de l'attestation* » sous la rubrique « **Révocation** » du chapitre 4 du nouveau Guide 2012.

[55] Comme on l'a vu, Morvan a admis qu'au début du programme la date de révocation n'était pas automatiquement la date d'émission même des attestations et que les représentants du Ministère exerçaient une discrétion à ce sujet, sur la base de

³² Guide P-10

³³ Voir par. [21] du présent jugement et pièces P-7, D-11 et P-8.

« certaines questions »³⁴. Elle a aussi admis que malgré que le paragraphe 1 du deuxième alinéa de l'article 20 de la Loi cadre confère au Ministre une discrétion pour déterminer la date de prise d'effet de la révocation lorsque le non-respect de l'une des conditions de délivrance de l'attestation constitue le motif de révocation, à compter de l'entrée en vigueur du Guide 2012 le Ministère a toujours appliqué la mention prévue au guide: « *L'avis de révocation doit prendre effet à la date d'émission de l'attestation* ».

[56] Morvan précise par ailleurs qu'elle a ajouté cette mention au Guide 2012 à la demande de représentants de Revenu Québec pour, doit-on l'inférer, simplifier leur gestion de certains aspects fiscaux du programme. À l'instruction, Morvan ajoute spontanément à ce sujet, avec un certain malaise, que c'était « embêtant »³⁵ que deux ministères gèrent le même programme.

[57] Finalement, Morvan concède que le Ministère et Revenu Québec étaient conscients que la date d'émission des attestations à une entreprise forestière n'était pas « nécessairement » la date à retenir pour la prise d'effet de la révocation, mais qu'on a voulu faire « au mieux » en décidant d'appliquer cette date à tous et dans tous les cas³⁶.

[58] Nadeau confirme lui aussi avec un malaise évident lors de son témoignage avant l'instruction que malgré le texte de l'article 20 de la Loi cadre, et en raison d'une « consigne », la date de prise d'effet de l'avis de révocation était invariablement la date d'émission même de l'attestation:

« Q (...) Est-ce que ... est-ce que c'est votre compréhension, est-ce que c'est la position du Ministère que la première date à compter de laquelle l'une des conditions de délivrance n'est plus remplie, là, pour les fins de l'article 20, d'une révocation ...

R Oui.

Q ... Dans une situation comme la nôtre, là, comme celle de Boisaco, les travaux ne sont pas complétés à la date de fin du programme de crédit d'impôt, est-ce que c'est la position de – du Ministère que, dans ces situations-là, la prise d'effet des révocations c'est la date d'émission, c'est toujours la date d'émission des attestations ?

R Oui. C'est les ... la consigne qu'on avait, oui, qu'on ... qu'on ... oui, qu'on avait.

Q Puis, quand vous dites « consigne », ça vient d'où, cette consigne-là ?

R Ah ! C'est ... les ... les ... le ... le ... la direction, là – nous ... nous, on se référerait toujours à la direction, là, qui était responsable, soit à la DSSOF ou la DCOR, qui ... c'est

³⁴ Témoignage de madame Morvan lors de la deuxième journée de l'instruction le 14 décembre 2016, en fin d'avant-midi.

³⁵ Ibid

³⁶ Ibid.

... c'est eux qui émettaient ... ces ... ces ... ces directives-là, si on veut, là, ces consignes-là, là.»³⁷

(Le Tribunal souligne)

2.6 La « Note » du 20 avril 2012 du Ministère

[59] Suite à la publication du Guide 2012, le 20 avril 2012 la Direction du soutien aux opérations Faune et Forêt du Ministère transmet aux directrices et directeurs des opérations intégrées une note concernant la gestion du programme de crédit d'impôt. Cette note a été produite sous la cote P-47. Il convient d'en reproduire certains extraits davantage pertinents en l'espèce :

- Les révocations partielles ne sont pas permises. Lorsqu'un avis de révocation est émis par le MNRF, l'attestation concernée par cet avis est révoquée dans sa totalité. Lors de la prochaine rencontre, les deux Ministères statueront sur la façon de procéder lorsque certains segments d'un chemin inscrit à l'attestation ne respectent pas les exigences du programme.
- [...]
- Des rencontres ont également eu lieu entre le MRNF et le Ministère des Finances pour déterminer l'orientation à prendre pour gérer la fin du programme au 31 mars 2013. Les frais engagés ou réputés engagés pour des travaux admissibles avant le 31 mars 2013 donneront droit au crédit d'impôt. Toutefois, des travaux réalisés en 2013-2014 pourront rendre admissibles au crédit des travaux réalisés avant le 31 mars 2013.

[...] »

(Le Tribunal souligne)

[60] La preuve n'a pas établi si la rencontre entre « *les deux Ministères* » concernant « *la façon de procéder lorsque certains segments d'un chemin inscrit à l'attestation ne respectent pas les exigences du programme* » a eu lieu, ni, le cas échéant, ses résultats.

2.7 La fin du programme de crédit d'impôt et la reconduction administrative de la possibilité de terminer des travaux en 2014 aux fins de l'obtention du crédit d'impôt pour des coûts engagés au 31 mars 2013

[61] Suivant le programme mis en place en 2006, pour être admissibles au crédit d'impôt les frais et coûts de construction ou de réfection d'un chemin forestier devaient avoir été engagés après le 24 mars 2006 et avant le 1^{er} janvier 2011.

³⁷ Transcription de l'interrogatoire avant l'instruction de Nadeau, tenu le 29 janvier 2016 (« n.s. Nadeau »), p. 207 à 209.

[62] Lors du discours sur le budget du 30 mars 2010, le Gouvernement du Québec annonça une prolongation du programme jusqu'au 31 mars 2013.

[63] Le programme du crédit d'impôt a donc pris fin le 31 mars 2013, sous réserve de la décision administrative précitée du Ministère permettant aux entreprises bénéficiant d'attestations d'admissibilité déjà émises de compléter les travaux entrepris et visés par ces attestations au plus tard le 31 mars 2014, les frais admissibles au crédit se limitant toutefois à ceux engagés avant le 31 mars 2013, conformément à la date de fin du programme fixée par le Gouvernement³⁸.

PARTIE B : LA SITUATION DE BOISACO ET LES ÉVÉNEMENTS QUI ONT MENÉ AUX RÉVOCATIONS EN LITIGE

2.8 Boisaco, le chemin d'accès C-250, les travaux de contournement de ce chemin et les attestations d'admissibilité en litige

[64] Boisaco est une productrice de bois d'œuvre qui opère, comme on l'a vu, sur la Côte-Nord, plus particulièrement en Haute-Côte-Nord.

[65] Elle est née en 1985 d'une concertation de gens du milieu qui ont mis sur pied un regroupement coopératif composé notamment des travailleurs et qui a pu procéder au rachat de la scierie et des installations de l'époque, après trois faillites successives de l'entreprise qui les avait exploitées jusque-là.

[66] L'opération en a en quelque sorte été une de sauvetage et de maintien des emplois et de développement économique régional. Une partie des profits de Boisaco est d'ailleurs redistribuée aux travailleurs sous forme de bonis, en plus de leur salaire, et le solde, soit environ 55%, est versé dans un fonds de développement économique de la région de la Haute Côte-Nord, laquelle est dotée de peu d'industries.

[67] Boisaco transforme en moyenne 550 000^{m²} de bois rond par année, en provenance presque exclusivement de l'unité d'aménagement forestier UAF 097-51 (l'«UAF ») dirigée par Nadeau.

[68] D'autres intervenants sont présents dans l'UAF, ou peuvent y circuler, dont des villégiateurs, des opérateurs de zones d'exploitation contrôlées (« ZEC ») ou de pourvoires, des particuliers ou encore des entreprises s'approvisionnant en bois de chauffage.

³⁸ Par. 33 et 34 de *l'Entente partielle sur les faits* et Bulletin d'information 2010-6 publié par le ministère des Finances, pièce P-9, p. 29.

[69] La scierie de Boisaco est située dans la section sud de l'UAF 097-51³⁹. Au fil des ans, ses activités de coupe se sont de plus en plus déplacées vers la partie nord de l'UAF, où les volumes importants de bois visés par ses droits de coupe ont donc acquis une importance stratégique et financière croissante.

[70] Pour accéder à ces ressources situées plus au nord de l'UAF, Boisaco utilisait depuis 1999, entre autres, le chemin forestier désigné comme le C-250. Comme l'a souligné monsieur André Gilbert (« Gilbert »), ingénieur forestier depuis 1989 et directeur général de Boisaco depuis 2008, le transport sur le territoire de l'UAF, que ce soit de la scierie vers les sites d'approvisionnement à l'aller ou au retour des camions chargés de bois vers la scierie, constitue évidemment un élément essentiel et vital des opérations. La distance à parcourir, la qualité du chemin à emprunter ainsi que sa topographie, plus ou moins accidentée ou plus ou moins pentue, ont un impact majeur sur la productivité et, de ce fait, sur la rentabilité de l'entreprise. C'est d'ailleurs, comme on l'a vu, l'un des constats du rapport Livernoche⁴⁰.

[71] En raison notamment de fortes pentes dans certaines portions du chemin C-250, lesquelles ont un impact direct sur la vitesse de circulation des camions, de même que sur la sécurité de ses chauffeurs et des utilisateurs, Boisaco décide suite à la mise en place du programme de crédit d'impôt de devancer dès 2009-2010 un projet qu'elle avait identifié plutôt à moyen ou long terme, soit la construction de segments de chemin, ainsi que la réfection majeure de certaines portions de chemin existant, le tout en vue de créer un chemin de contournement permettant d'éviter d'emprunter le chemin C-250⁴¹. Boisaco prévoit à cette fin un budget de départ d'environ 2 000 000 \$.

[72] Les travaux en litige sont divisés en cinq (5) segments de chemin différents et visent la construction de nouveaux segments de chemin de classe 2, ou des travaux de réfection de segments existant afin de les hausser à la classe 2.

[73] C'est ainsi que, dans un premier temps, le ou vers le 27 octobre 2009 Boisaco complète et transmet au Ministère trois (3) demandes d'attestation d'admissibilité concernant des travaux relatifs à trois (3) segments de chemin. Il s'agit des demandes d'attestation n^{os} **090979126, 090979127 et 090979128**, dont copies ont été produites comme pièces P-12, P-13 et P-14. Les travaux indiqués aux demandes **090918126 et 090979128** visent la construction de segments de chemin de classe 2 de 6.724 et 3.576 kilomètres de longueur respectivement, pour des coûts estimés de 504 330 \$ et 102 300 \$. Ceux indiqués à la demande **090979127** concernent la réfection majeure d'un segment de chemin de classe 3 de 7.144 kilomètres pour le hausser à un segment de classe 2, pour un coût estimé de 535 800 \$.

³⁹ Copie d'une carte situant les installations de Boisaco dans l'UAF 097-51 a été produite comme pièce P-2.

⁴⁰ Voir par. [15] du présent jugement.

⁴¹ Les travaux de contournement envisagés sont notamment illustrés à la carte « Chemins visés » jointe au PAIF P-3 déposé par Boisaco au Ministère pour 2009-2010.

[74] Nadeau a accepté ces trois (3) demandes le 3 novembre 2009 et attesté ainsi par sa signature de l'admissibilité de ces travaux au programme de crédit d'impôt.

[75] Puis, suite au dépôt de son PAIF 2010-2011, le 25 mars 2011 Boisaco transmet deux (2) demandes d'attestation d'admissibilité supplémentaires, soit les demandes **090970546 et 090970547**, dont copies ont été produites comme pièces P-16 et P-17.

[76] Ces demandes, dont les attestations d'admissibilité au crédit d'impôt ont été émises le 13 juin 2011⁴², visent à mettre à jour les travaux qui avaient déjà été prévus aux attestations initialement émises⁴³, plus spécifiquement, dans le premier cas, la réfection majeure d'un segment de chemin de classe 4 sur une longueur de 905 mètres pour le hausser à une classe 2, et dans le second cas des travaux de construction d'un segment de classe 2 d'une longueur de 660 mètres.

[77] Le plan P-33 permet de visualiser globalement les cinq (5) segments du chemin de contournement projeté, avec référence dans chaque cas au numéro de l'attestation d'admissibilité correspondante.

2.9 Les travaux, leur interruption et le processus de révocation des attestations d'admissibilité

[78] Les travaux du chemin de contournement débutent au kilomètre 171 du chemin C-250, soit sur la portion sud du chemin de contournement envisagé, compte tenu de la plus grande accessibilité à ce tronçon⁴⁴.

[79] En 2010, le rythme, l'ampleur et l'intensité des travaux s'accroissent.

[80] Le PAIF P-37 déposé par Boisaco auprès du Ministère le 22 décembre 2010 pour la période 2011-2012 indique toujours en annexe les segments de chemins constituant le chemin de contournement, ainsi que les données techniques pertinentes aux travaux prévus durant cette période.

[81] Mais en mai-juin 2011, Boisaco interrompt les travaux.

[82] Les difficultés financières et la situation de crise dans l'industrie forestière frappent à ce moment de plein fouet. Boisaco est menacée de fermeture et doit donc faire des choix afin de maintenir les opérations et ainsi assurer le maintien de l'emploi et les salaires des travailleurs. C'est ainsi que les objectifs de survie de Boisaco dans l'immédiat l'emportent sur les objectifs de rentabilité davantage axés sur du plus long terme, incluant la terminaison des travaux du chemin de contournement.

⁴² Par. 46 de l'*Entente partielle sur les faits*.

⁴³ Par. 50 de l'*Entente partielle sur les faits*.

⁴⁴ La portion de ces travaux est indiquée en bleu sur le plan P-33; le chemin C-250 est illustré à droite, en rouge sur toute sa longueur.

[83] Près de deux (2) ans plus tard, le 23 mai 2013, monsieur Michel Lessard (« Lessard »), technicien forestier au Ministère et chargé de l'évaluation et de la surveillance des travaux notamment sur le territoire de l'UAF qui nous occupe, transmet notamment à Nadeau, ainsi qu'à monsieur Frédéric Perreault (« Perreault »), un courriel dont les extraits les plus pertinents pour les fins qui nous occupent se lisent comme suit :

« Voici des photos récentes du chemin de classe 2 inachevé de Boisaco dans le secteur Dissimieux. Les travaux sont abandonnés depuis 2010 et s'échelonnent sur plus de 5 kilomètres. Des sommes colossales en crédit d'impôt ont été investies dans le chemin de contournement ... le chemin est inutilisable pour le transport de bois. J'ai parlé de ce dossier à plusieurs reprises dans le passé, mais rien ne semble avancer. Il serait important de connaître les intentions de Boisaco dans ce dossier. Je suis disponible pour une visite terrain. »⁴⁵

(Le Tribunal souligne)

[84] Il convient ici de souligner, d'une part, que lors de son témoignage à l'instruction Morvan a admis que la possibilité d'effectuer du transport de bois sur un chemin envisagé n'est pas une condition nécessaire à l'obtention d'une attestation d'admissibilité des travaux au crédit d'impôt. D'autre part, les témoignages de Gilbert et de monsieur Benjamin Dufour (« Dufour »), technicien forestier et directeur des opérations forestières chez Boisaco, ont convaincu le Tribunal que l'interruption des travaux est survenue en mai-juin 2011, et non en 2010 comme le mentionne Lessard.

[85] Dufour a effectué une visite du chantier en juin 2011 afin d'en planifier la fermeture en conformité avec les exigences prévues par le RNI⁴⁶ alors en vigueur. Il a confectionné la carte P-32 au moyen d'un logiciel de géomatique. Cette carte et la légende illustrent l'état d'avancement des travaux sur chacun des segments de chemins visés par les attestations en litige au moment de leur interruption. Le Ministère a admis la véracité des informations contenues à cette carte⁴⁷.

[86] Le vidéo P-30, réalisé le 9 octobre 2013 par Dufour et Gilbert, permet quant à lui de constater le degré auquel des parties du chemin de contournement sont carrossables, malgré l'interruption des travaux. En contre-interrogatoire, Dufour a toutefois admis qu'un véhicule ne peut emprunter le chemin de contournement sur toute sa longueur. Bien que les segments de chemins visés par les attestations en litige ne sont pas complétés, selon Boisaco lors de l'interruption les travaux déjà réalisés étaient conformes à ceux nécessaires afin que les segments visés atteignent le niveau de classe 2 envisagé à la fin des travaux.

⁴⁵ Copie de ce courriel de Lessard a été produite avec d'autres courriels en liasse comme pièce P-39.

⁴⁶ Voir par. [22] du présent jugement.

⁴⁷ Par. 2 de l'*Entente partielle sur les faits*.

[87] Cela étant dit, c'est par le courriel D-8 de Perreault du 11 juin 2013 que Boisaco entend parler pour la première fois que le Ministère envisage de révoquer les attestations d'admissibilité émises en novembre 2009 et juin 2011.

[88] Dans ce courriel transmis à Gilbert et Dufour, Perreault écrit notamment :

« Bonjour André, juste pour t'informer que nous analyserons dans les prochains jours, avec l'équipe de suivi des opérations, le dossier du chemin de contournement (...). De toute évidence, des travaux de construction et de réfection de chemins dont une bonne partie des frais ont été crédités par le programme de crédit gouvernemental ont été abandonnés.

(...) L'année 2013-2014 (31 mars 2014) est la dernière année pour rendre admissible (*sic*) des travaux effectués sur chemins enregistré (*sic*) au programme (attestation).

Trois attestations sont touchées par le projet abandonné : 090979126, 090979127, 090979128. Le montant réclamé (...) pour les trois attestations monte à plus de 975 000 \$. Tu comprendras qu'il sera difficile pour nous de justifier de telles dépenses d'argent public pour le résultat observé actuellement sur le terrain. Suite à notre analyse, des actions pourraient être prises, incluant des révocations d'attestations d'admissibilité. C'est pourquoi je tenais à t'informer le plus rapidement possible de la situation.»

(Le Tribunal souligne)

[89] L'échange de courriels produit en liasse comme pièce D-8 permet en résumé de conclure que de l'avis de Perreault il ne sera vraisemblablement pas possible de « ... *vendre comme acceptables les montants investis dans le programme pour ce dossier si ce chemin n'est pas en mesure d'accueillir le transport de bois d'ici le 31 mars 2014. »*

[90] L'option proposée par Perreault que le chemin soit en mesure d'accueillir le transport de bois au plus tard le 31 mars 2014 est financièrement irréalisable pour Boisaco étant donné son coût estimé d'environ 1 500 000 \$.

[91] Suite aux échanges entre les parties, une première rencontre a lieu le 1^{er} août 2013. Pour Boisaco, la nécessité de cette rencontre se justifie par le scénario catastrophe qui pointe à l'horizon. L'impact de la révocation envisagée par le Ministère et la perte consécutive du crédit d'impôt de l'ordre de 975 000 \$ qu'elle représente, dans le contexte de la crise qui sévit dans l'industrie forestière, risquent de mettre définitivement en péril la survie de l'entreprise. On souhaite en conséquence une rencontre en personne avec les représentants du Ministère afin d'essayer d'identifier de concert certaines solutions.

[92] Un compte-rendu de cette rencontre du 1^{er} août 2013, préparé par Perreault et transmis notamment à Nadeau et Morvan, mais à aucun représentant de Boisaco, a été produit comme pièce P-42. Il serait fastidieux de reprendre ici au long le texte de ce compte-rendu, mais certains extraits méritent d'être soulignés, malgré leur longueur :

« - « André [i.e. Gilbert] a ensuite pris la parole et expliqué le contexte menant à l'interruption des travaux : problème majeur de liquidité qui a provoqué un arrêt imprévu du projet en cours d'opération. (...) Il était rendu impossible pour Boisaco de poursuivre les travaux dans l'état actuel de leurs finances. »

- « (...), je leur ai mentionné que je n'ai pas la possibilité d'ajuster les interprétations détaillées dans nos directives internes sur l'application du programme. Ceci dit, j'ai souligné que malgré leurs explications, rien ne me permettait donc de changer la position du [Ministère] à ce stade-ci, soit la révocation de l'ensemble des attestations. »

- « Boisaco a fait deux demandes précises :

A) (...)

B) Si le [Ministère] maintient la décision de procéder à la révocation, ils demandent que ce processus soit enclenché le plus tard possible pour repousser la facture au maximum dans leurs états financiers pas assez reluisants en 2013-2014. »

- « **B) Proposition de traitement**

- Considérant l'ampleur des montants en cause (plus de un million de dollars en jeu pour Boisaco), je pense qu'il serait bien vu qu'une **rencontre avec les bonnes personnes de Québec** (DSOFF, Autres directions? Sous-ministres? DAJ?) **soit organisée** dans les plus courts délais pour minimalement les écouter et préféablement les convaincre du bien-fondé de notre saine et juste gestion du programme. (...) »

- (...) si aucun travail supplémentaire sur les tronçons n'est effectivement constaté au 31 mars 2014, **je lancerais l'intention de révoquer toutes les attestations à quelque part en avril 2014 au plus tôt. Je m'appuierais sur un motif de révocation évoqué à l'article 15 du Chapitre IV de la Loi concernant les paramètres sectoriels de certaines mesures fiscales.** Cet article mentionne : « (...) Outre les motifs prévus, le cas échéant, à une disposition d'une annexe, le Ministre ou l'organisme responsable **est justifié de révoquer** un tel document dans les cas suivants :

1° L'une des conditions de délivrance du document n'est plus respectée; (...)

Après avoir exposé et discuté du dossier avec Diane Morvan, nous avons conclu (sic) que c'était le meilleur motif de révocation dans le présent dossier.

- « De plus, je tiens à t'informer que les travaux effectués sur une des attestations pourraient, à la limite, être considérés comme « terminés » et répondant aux critères d'un chemin de classe 2. Il s'agit des travaux effectués pour l'attestation #090979128. Cependant, pour considérer comme tel, nous devons être « tolérants » sur deux aspects :

- 1) (...) la largeur de la chaussée n'atteint pas 8 mètres à un endroit ou à une petite pointe de cran qui devrait être enlevée (ou enterrée dans le chemin ...) est présente. (...);
- 2) La qualité de nivelage de la forme de chemin et la qualité de la surface de roulement qui ne permet pas d'atteindre actuellement les vitesses prévues pour la classe 2 (60 km/h).

Dans un contexte de négociation suite à une contestation de décision de révocation, peut-être que les montants associés à cette section pourraient être libérés. (...)

En conclusion, nous avons constaté que des sommes impressionnantes ont effectivement été engagées et dépensées dans ce projet par Boisaco. Il nous apparaît raisonnable de penser que la totalité des montants déclarés ont effectivement été dépensés sur les tronçons identifiés aux attestations. Cependant, les travaux ont clairement été interrompus de façon subite en cours de réalisation. (...)

J'attends qu'on s'en reparle avant d'initier de nouvelles démarches dans ce dossier. »

(Les caractères gras sont dans le texte original; les soulignements sont du Tribunal)

[93] Le 21 octobre 2013, une seconde rencontre a lieu entre les parties. Le compte rendu de cette rencontre a été produit sous la cote D-22. Gilbert et Dufour pour Boisaco, ainsi que Nadeau pour le Ministère, sont présents en personne et Morvan, notamment, assiste par voie de visioconférence.

[94] Lors de cette deuxième rencontre, les représentants de Boisaco présentent le contexte ainsi que leurs arguments à l'encontre de la révocation envisagée. Gilbert confirme que les travaux ne sont qu'interrompus, mais qu'ils ne pourront être complétés avant l'échéance fixée du 31 mars 2014, soit à peine cinq (5) mois plus tard.

[95] La position des représentants du Ministère lors de la rencontre est essentiellement que les travaux mentionnés aux attestations n'ont pas été complétés, d'une part, et que ceux réalisés ne permettent pas de qualifier les segments visés de chemins de classe 2 tel que prévu aux attestations d'admissibilité, d'autre part.

[96] La preuve permet de conclure que lors de cette rencontre, et même lors de l'instruction, Boisaco n'a pu confirmer une date prévue pour la finalisation des travaux, voire leur reprise, afin que le chemin de contournement soit complété suivant les attestations demandées et émises, et qu'il soit de classe 2 sur toute sa longueur.

[97] Environ un an après cette rencontre, le 3 octobre 2014 Perreault signe pour Nadeau une lettre par laquelle il confirme à Boisaco l'intention du Ministère de révoquer les 5 attestations en litige. Le motif de la révocation ainsi envisagée est identique dans les 5 cas:

« Une des conditions de délivrance de l'attestation n'est pas respectée »

[98] Perreault termine sa lettre en informant Boisaco que conformément à l'article 16 de la Loi cadre, le Ministère lui accorde un délai de 30 jours à compter de la date « du présent avis pour présenter vos arguments et, s'il y a lieu, pour produire tout document pertinent ».

[99] Le 7 octobre 2014, Gilbert répond à Perreault que Boisaco est en désaccord avec les révocations envisagées. Gilbert requiert de plus, avant de présenter les

arguments de Boisaco, de connaître « ... *quels critères ne sont pas respectés selon vos prétentions* »⁴⁸.

[100] Le lendemain 8 octobre 2014, Nadeau répond à Gilbert et lui précise les critères d'admissibilité au programme qui n'ont pas été respectés soit :

« (...), les attestations 090979126, 090979127, 090979128, 090970546 et 090970547 ont été émises pour un chemin projeté de classe 2 et les critères de cette classe n'ont pas été atteints. »

[101] Nadeau réitère aussi à Gilbert que Boisaco bénéficie d'un délai de 30 jours à compter de la lettre du 3 octobre 2014 de Perreault pour présenter ses arguments et, s'il y a lieu, produire tout document pertinent.

[102] Le 29 octobre 2014, Gilbert répond à Nadeau. L'essentiel de sa réponse se lit comme suit :

« (...), je vous informe que nous avons fait ces travaux en toute conformité aux critères de chemin forestier de classe 2. Ceux-ci ont été appliqués tout au long de la construction desdits chemins. Une validation terrain permet de vérifier aisément cette conformité. Nous sommes en mesure de faire cette démonstration et nous pourrions ultérieurement vous présenter les résultats d'une expertise indépendante faite en 2013 et dont le rapport est attendu sous peu. »⁴⁹

[103] Sans attendre le rapport d'expertise annoncé par Gilbert, le 4 novembre 2014 Nadeau lui confirme par lettre la révocation des attestations compte tenu qu'elles avaient été émises à l'origine pour un chemin projeté de classe 2 et que les critères de cette classe ne sont pas atteints⁵⁰.

[104] Nadeau joint à sa lettre des avis de révocation en bonne et due forme pour chacune des 5 attestations⁵¹, lesquels précisent que les révocations prennent effet le 3 novembre 2009 dans le cas des attestations n^{os} 09097926, 090979127 et 090979128, et le 13 juin 2011 en ce qui concerne les attestations n^{os} 090970546 et 090970547, soit une date de prise d'effet rétroactive à la date même d'émission des attestations.

[105] Nadeau termine sa lettre en informant Gilbert que Boisaco bénéficie d'un délai de 60 jours pour présenter une demande de révision en exposant les motifs de la demande et en déposant tout document pertinent.

[106] Lors de l'instruction, Nadeau justifie sa décision de confirmer la révocation des attestations sans attendre le rapport d'expertise indépendant qu'avait annoncé Gilbert

⁴⁸ Lettre P-24.

⁴⁹ Lettre P-26.

⁵⁰ Lettre P-27 du 4 novembre 2014.

⁵¹ Copies des avis de révocation ont été produites comme pièce P-28.

compte tenu de sa préoccupation pour le respect des délais et échéances inhérents au processus administratif de révocation/révision prévu à la Loi cadre⁵².

2.10 Le processus de révision des avis de révocation

[107] Le 29 janvier 2015, Gilbert confirme l'intention de Boisaco de demander la révision de la décision du Ministère de révoquer ses 5 attestations⁵³.

[108] Gilbert joint à sa lettre copie du rapport d'expertise dont il avait annoncé la transmission à Nadeau, préparé par la firme WSP Canada inc., selon lequel :

- le segment de chemin visé par l'attestation 090979128 répond à des normes d'un chemin de classe 2 et est carrossable sur toute sa longueur;
- le segment de chemin visé par l'attestation 090970546 répond aussi à des normes d'un chemin de classe 2 et est carrossable sur toute sa longueur;
- le segment de chemin visé par l'attestation 090970547, d'une longueur de 590 mètres, a été réalisé sur 250 mètres et répond, dans sa section complétée, aux normes d'un chemin de classe 2;
- le segment de chemin visé par l'attestation 090979127, d'une longueur prévue de 7 125 mètres, a été réalisé sur trois sections totalisant 1 850 mètres, lesquelles sont carrossables et répondent aux normes d'un chemin de classe 2;
- le segment de chemin visé par l'attestation 090979126, d'une longueur de 6 470 mètres, a été complété sur trois sections totalisant 4 445 mètres, lesquelles sont carrossables, quoique celle du centre soit inaccessible en raison de sections dynamitées à chacune des extrémités; ces sections répondent tout de même aux normes d'un chemin de classe 2⁵⁴.

[109] En sus de la transmission de ce rapport, lors de la rencontre avec les représentants du comité du Ministère chargé d'évaluer sa demande de révision, tenue le 27 mars 2015, Boisaco procède à une présentation de ses arguments sur support Powerpoint⁵⁵, de même qu'à la présentation du vidéo P-30 réalisé par Dufour et Gilbert démontrant l'état des segments de chemin lors de l'interruption des travaux.

⁵² Art. 16 et 17 de la Loi cadre.

⁵³ Courriel et lettre P-29.

⁵⁴ Copie du *Rapport d'expertise professionnelle-chemin de contournement C-250* de janvier 2015 de la firme WSP a été produite comme pièce P-35.

⁵⁵ Copie de la présentation Powerpoint a été produite comme pièce P-31.

[110] Le 14 mai 2015, monsieur Jean-S. Lebel, *sous-ministre associé aux Opérations régionales*, communique à Boisaco la décision prise par le Ministère au terme du processus de révision :

« Monsieur le Directeur général,

Le Comité de révision du Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) a analysé la décision concernant l'émission des révocations des attestations de l'entreprise Boisaco inc. (...)

À la suite de son analyse, le Comité reconnaît qu'une des conditions de délivrance de l'attestation n'est pas respectée pour les attestations 090979126, 090979127 et 090970547 du Programme, ce qui avait été le motif de l'émission des révocations. En fait, les travaux à réaliser n'ont pas été complétés. Pour chacune de ces attestations, le chemin réalisé n'atteint pas la classe prévue à l'attestation, soit la classe 2, selon l'annexe 3 du Programme.

Par conséquent, nous vous informons que le MFFP maintient la révocation des attestations 090979126, 090979127 et 090970547 et qu'il annule la révocation des attestations 090979128 et 090970546.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur général, l'assurance de mes meilleurs sentiments. »

(Le Tribunal souligne)

[111] La décision du Ministère d'annuler la révocation des attestations 090979128 et 090970546 découle nécessairement *a contrario* de la conclusion que les travaux décrits à ces attestations avaient été complétés et que les segments visés se qualifiaient aux yeux du Ministère comme des chemins de classe 2.

[112] Quant à la question de la date de prise d'effet des révocations maintenues dans le cas des attestations 090979126, 090979127 et 090970547, la lettre du sous-ministre Lebel est muette à ce sujet. Il est permis de conclure que la date de prise d'effet demeurait celle décidée par Nadeau au premier niveau décisionnel, soit la date même d'émission des attestations en question, quoique Lebel ne formule lui non plus aucun motif à ce sujet.

2.11 Les procédures judiciaires et les conclusions recherchées par Boisaco

[113] Le 19 juin 2015, Boisaco introduit son pourvoi en contrôle judiciaire en l'espèce et demande par ses conclusions:

- l'annulation de la décision du Ministre de maintenir la révocation des attestations d'admissibilité 090979126, 090979127 et 090970547;
- toute autre ordonnance ou toute autre condition que la Cour estimera juste et appropriée dans les circonstances.

[114] Lors de l’instruction, Boisaco précise qu’elle demande l’annulation pure et simple des révocations en litige ou, subsidiairement, l’annulation de la décision du Ministre de maintenir la révocation des attestations rétroactivement à la date même de leur émission. La PGQ n’a pas contesté la modification des conclusions écrites de Boisaco afin d’y ajouter cette demande subsidiaire.

[115] Boisaco précise aussi que dans l’éventualité de conclusions qui lui seraient favorables, elle demande à la Cour de rendre la décision qui aurait dû être rendue par le Ministre, plutôt que de renvoyer le dossier à ce dernier pour qu’il le réévalue et rende une nouvelle décision.

3 – LES QUESTIONS EN LITIGE

[116] La présente affaire soulève essentiellement les questions suivantes :

- 1) Quelle est la norme de contrôle applicable à la décision du Ministre de maintenir la révocation des trois (3) attestations d’admissibilité en litige?
- 2) Cette décision doit-elle être annulée?
- 3) Quelle est la norme de contrôle applicable à la décision du Ministre de maintenir la révocation des trois (3) attestations d’admissibilité en litige rétroactivement à la date de leur émission?
- 4) Cette décision doit-elle être annulée?
- 5) Dans l’éventualité où le Tribunal répond affirmativement à l’une ou l’autre des questions 2) et 4), est-il opportun qu’il rende la décision qu’aurait dû rendre le Ministre?

4 – ANALYSE ET DISCUSSION

Commentaires préliminaires sur le recours introduit par Boisaco et le nouveau Code de procédure civile

[117] La *Requête introductive d’instance en nullité* de Boisaco a été introduite sous l’ancien *Code de procédure civile*, plus particulièrement sous l’ancien article 33 qui confirmait le pouvoir de surveillance et de réforme de la Cour supérieure à l’égard notamment des corps politiques et des personnes morales de droit public.

[118] En 1991, la Cour suprême du Canada avait confirmé dans son arrêt *Immeubles Port-Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*⁵⁶, que l’action directe en nullité n’était à l’époque

⁵⁶ [1991] 1 R.C.S. 326.

qu'un moyen d'exercice du pouvoir historique de contrôle judiciaire de la Cour supérieure.

[119] Depuis le 1^{er} janvier 2016, ce pouvoir de contrôle judiciaire s'exerce par la seule voie d'un pourvoi en contrôle judiciaire suivant l'article 529 C.p.c., lequel regroupe les différents véhicules procéduraux de contrôle judiciaire prévus sous l'ancien régime juridique, incluant l'action directe en nullité⁵⁷.

[120] Compte tenu de l'application immédiate du nouveau *Code de procédure civile* dès son entrée en vigueur⁵⁸, la demande de Boisaco en l'espèce doit être considérée plus précisément dans le cadre du recours prévu au paragraphe 529.2^o :

« **529.** La Cour supérieure saisie d'un pourvoi en contrôle judiciaire peut, selon l'objet du pourvoi, prononcer l'une ou l'autre des conclusions suivantes:

[...]

2^o évoquer, à la demande d'une partie, une affaire pendante devant une juridiction ou réviser ou annuler le jugement rendu par une telle juridiction ou une décision prise par un organisme ou une personne qui relève de la compétence du Parlement du Québec si la juridiction, l'organisme ou la personne a agi sans compétence ou l'a excédée ou si la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave.

[...] »

(Le Tribunal souligne)

4.1 Quelle est la norme de contrôle applicable à la décision du Ministre de maintenir la révocation des trois (3) attestations d'admissibilité en litige?

[121] La question de la norme de contrôle applicable en l'espèce a donné lieu à certaines divergences d'opinions entre les parties.

[122] Selon la PGQ, la norme de contrôle applicable à la décision du Ministre de révoquer les attestations de Boisaco est celle de la décision raisonnable.

[123] La position de Boisaco a quant à elle été déclinée en deux temps et, avec égards, n'a pas en tous points péché par excès de clarté. Ainsi, en plaidoirie lors de l'instruction Boisaco invite le Tribunal à conclure que le Ministre n'a jamais réellement exercé le pouvoir discrétionnaire qui lui est confié par la Loi cadre, lequel lui permettait notamment de modifier les attestations de Boisaco plutôt que de les révoquer purement et simplement, parce que la décision en litige a été prise en fonction de positions administratives déjà arrêtées dans des guides et directives élaborés par des fonctionnaires dans l'abstrait et sans égards aux considérations propres à Boisaco en

⁵⁷ Commentaires de la Ministre de la Justice, *Code de procédure civile*, c. C-25.01, Montréal, Soquij et Wilson & Lafleur, (2015), p. 49 et 387.

⁵⁸ Art. 833 C.p.c.

l'espèce. Selon Boisaco, puisqu'aucun pouvoir discrétionnaire ministériel n'a donc été réellement exercé, le Tribunal ne peut en conséquence apprécier le caractère raisonnable d'une décision qui n'a jamais été prise. La « décision » en litige est donc « nulle » en soi, sans nécessité d'en apprécier formellement le caractère raisonnable. Puis, dans sa réplique écrite du 9 mars 2017, Boisaco soumet que « *bien que la norme de contrôle applicable puisse être celle de la décision raisonnable, lorsque l'administration entrave un pouvoir discrétionnaire le résultat est toujours le même : la décision est déraisonnable* ». Boisaco ajoute que la décision en l'espèce est aussi déraisonnable parce qu'elle est irrationnelle en soi et qu'elle découle d'un processus inéquitable⁵⁹.

[124] Le Tribunal conclut que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.

[125] Dans *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*⁶⁰, la Cour suprême confirmait que le cadre du contrôle judiciaire d'une décision d'un décideur ou d'un organisme administratif est celui énoncé dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*⁶¹ :

« [53] L'arrêt *Dunsmuir* ne réserve pas le contrôle judiciaire aux seules décisions des tribunaux administratifs (références omises). Dans l'arrêt *Dunsmuir*, l'analyse relative à la norme de contrôle se situait plutôt dans le contexte de « divers organismes administratifs », de « tout exercice de l'autorité publique », de [ceux qui exercent des] pouvoirs légaux », ainsi que des « décideurs administratifs » (références omises).

[54] Notre Cour a appliqué le cadre énoncé dans l'arrêt *Dunsmuir* à divers organismes administratifs (références omises). La jurisprudence nous enseigne que le cadre énoncé dans l'arrêt *Dunsmuir* s'applique aux décideurs administratifs en général, et non seulement aux tribunaux administratifs. Ce cadre est donc applicable aux décisions juridictionnelles du gouverneur en conseil. »

(Le Tribunal souligne)

[126] Comme l'a souligné récemment la Cour d'appel dans l'affaire *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) c. Chagnon*⁶², la norme de la décision raisonnable trouve généralement application lorsque le droit et les faits s'entrelacent et ne peuvent aisément être dissociés⁶³. C'est le cas en l'espèce.

⁵⁹ Par. 10 de la réplique écrite de Boisaco du 9 mars 2017.

⁶⁰ 2014 CSC 40.

⁶¹ 2008 CSC 9.

⁶² 2017 QCCA 271.

⁶³ Id., par. [25].

[127] Enfin, dans son arrêt dans l'affaire *Agraira c. Canada (Sécurité publique et protection civile)*⁶⁴, la Cour suprême a confirmé que la norme de la décision raisonnable s'applique en matière de contrôle d'une décision discrétionnaire ministérielle⁶⁵.

4.2 Cette décision doit-elle être annulée?

[128] La tâche du Tribunal est de déterminer si la décision du Ministre de maintenir la révocation des trois (3) attestations d'admissibilité en litige, considérée dans son ensemble et à la lumière du dossier, est raisonnable ou non.

[129] Le Tribunal conclut que la décision du Ministre fait partie des issues possibles acceptables selon les faits et le droit applicables, qu'elle est de ce fait raisonnable et que la demande de Boisaco visant sa nullité est en conséquence mal fondée.

[130] La jurisprudence a rappelé à maintes reprises que la démarche d'analyse du caractère raisonnable d'une décision ne consiste pas pour le tribunal de révision à substituer son interprétation ou son appréciation à celle du décideur administratif, à supposer même qu'il ne partagerait pas sa conclusion⁶⁶.

[131] Dans l'arrêt *Dunsmuir*⁶⁷, la Cour suprême du Canada insistait sur la déférence due au décideur administratif par le tribunal de révision, rappelant d'ailleurs qu'il s'agit là d'une exigence en droit⁶⁸. La déférence « repose en partie sur le respect des décisions du gouvernement de constituer des organismes administratifs assortis de pouvoirs délégués »⁶⁹ et commande en somme « le respect de la volonté du législateur de s'en remettre, pour certaines choses, à des décideurs administratifs, de même que des raisonnements et des décisions fondés sur une expertise et une expérience dans un domaine particulier (...) »⁷⁰.

[132] Dans l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*⁷¹, la Cour suprême rappelait que l'arrêt *Dunsmuir* n'invite pas le tribunal de révision à aborder le contrôle judiciaire sous un angle trop formaliste. Ainsi, on ne doit pas exiger qu'un décideur ait rendu une décision parfaite, mais plutôt se demander si, lorsqu'on les examine à la lumière des faits dont il disposait et de la

⁶⁴ [2013] 2 R.C.S. 559.

⁶⁵ Id., par. [50].

⁶⁶ *Québec (Procureure générale) c. E.D.*, 2016 QCCA 536, par. [37]; *Commission de la construction du Québec c. Bergeries du Fjord inc.*, 2011 QCCA 2444, par. [26] et [27]; *St-Jean-sur-Richelieu (Ville de) c. Faucher*, 2016 QCCS 6187, par. [20].

⁶⁷ Précité, note 61.

⁶⁸ Id., par. 59.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ 2011 CSC 62.

nature de la tâche que la loi lui confie, la décision du décideur administratif permet de comprendre le fondement de sa décision. Il n'est pas nécessaire que les motifs soient parfaits ou exhaustifs⁷². Même à l'égard d'une décision qui présenterait à la rigueur des lacunes de motivation, madame la juge Abella soulignait ce qui suit pour une formation unanime de la Cour suprême:

« [12] Il importe de souligner que la Cour a souscrit à l'observation du professeur Dyzenhaus selon laquelle la notion de retenue envers les décisions des tribunaux administratifs commande [TRADUCTION] « une attention respectueuse aux motifs donnés ou qui pourraient être donnés à l'appui d'une décision ». Dans son article cité par la Cour, le professeur Dyzenhaus explique en ces termes comment le caractère raisonnable se rapporte aux motifs :

[TRADUCTION] Le « caractère raisonnable » s'entend ici du fait que les motifs étayent, effectivement ou en principe, la conclusion. Autrement dit, même si les motifs qui ont en fait été donnés ne semblent pas tout à fait convenables pour étayer la décision, la cour de justice doit d'abord chercher à les compléter avant de tenter de les contrecarrer. [Je souligne.]”

[133] Et plus loin, madame la juge Abella ajoute :

« [14] Je ne suis pas d'avis que, considéré dans son ensemble, l'arrêt *Dunsmuir* signifie que l'« insuffisance » des motifs permet à elle seule de casser une décision, ou que les cours de révision doivent effectuer deux analyses distinctes, l'une portant sur les motifs et l'autre, sur le résultat (...). Il s'agit d'un exercice plus global : les motifs doivent être examinés en corrélation avec le résultat et ils doivent permettre de savoir si ce dernier fait partie des issues possibles (...).

[...]

[16] Il se peut que les motifs ne fassent pas référence à tous les arguments, dispositions législatives, précédents ou autres détails que le juge siégeant en révision aurait voulu y lire, mais cela ne met pas en doute leur validité ni celle du résultat au terme de l'analyse du caractère raisonnable de la décision. Le décideur n'est pas tenu de tirer une conclusion explicite sur chaque élément constitutif du raisonnement, si subordonné soit-il, qui a mené à sa conclusion finale (...) »

(Le Tribunal souligne)

[134] La Cour d'appel réitérait les enseignements de la juge Abella dans son arrêt *Unifort, section locale 174 c. Cascades Groupe papiers fins inc., division Rolland*⁷³.

[135] En l'espèce, les représentants du Ministère détenaient l'expertise particulière requise pour administrer les paramètres techniques du programme de crédit d'impôt et, notamment, au stade de la décision de modifier ou révoquer les attestations, évaluer la rencontre, ou non, des critères et conditions fixées par les attestations d'admissibilité émises et par la loi. La prise de décision ministérielle en l'espèce impliquait la

⁷² Id., par. 18.

⁷³ 2015 QCCA 1904, par. [33].

considération du Guide de signalisation concernant les classes de chemins, le Guide d'application du programme de crédit d'impôt alors en vigueur, l'examen des PAIF soumis par Boisaco, dans lesquels les travaux routiers envisagés devaient être décrits en conformité avec les attestations d'admissibilité, et les articles 15 et 20 et l'annexe F de la Loi cadre, dont l'administration des paramètres sectoriels pertinents était au surplus expressément confiée par le législateur au Ministère.

[136] Comme le propose la PGQ, les décisions attaquées en l'espèce par Boisaco résultent donc de l'interprétation par le Ministère de lois, documents et directives étroitement liés à son mandat.

[137] Compte tenu de cette toile de fond, la décision de maintenir la révocation des trois (3) attestations d'admissibilité en litige fait partie des issues possibles acceptables en regard des faits et du droit applicables, lorsqu'on tient compte qu'elle a été prise dans le contexte factuel et pour les raisons essentielles suivants:

- le programme de crédit d'impôt visait le développement du réseau routier de la forêt publique⁷⁴;
- en échange de sa renonciation aux revenus fiscaux dont il aurait bénéficié aux fins publiques n'eût été la mise en place du crédit d'impôt temporaire, l'état comptait sur les entreprises forestières pour compléter, sur les terres publiques et au profit de la collectivité, les travaux de construction ou d'amélioration des chemins conformément aux conditions prévues dans leurs demandes d'attestation d'admissibilité mêmes;
- Boisaco a cessé les travaux décrits à ses attestations d'admissibilité et à ses PAIF en mai 2011 et ne les a pas complétés;
- bien que Boisaco ait qualifié cet arrêt d'« interruption », aucun engagement ferme, ni même indication claire de sa part, n'ont été donnés quant à la date de report des travaux ou à l'échéancier à l'intérieur duquel ils pourraient être complétés;
- or, le programme de crédit d'impôt était d'une durée temporaire et est venu à échéance le 31 décembre 2013;
- selon le Ministère, et malgré l'opinion d'expert soumise par Boisaco lors du processus de révision, à la date d'arrêt des travaux les chemins forestiers concernés par les trois (3) attestations en litige ne se qualifiaient pas sur toute leur longueur comme chemins de classe 2, contrairement à ce qui avait été

⁷⁴ Budget 2006-2007, produit sous la pièce P-4, p. 46 et informations publiques contenues à l'« Introduction » des versions successives du Guide.

représenté aux fins d'obtention des attestations d'admissibilité, et n'étaient pas complétés;

- certains segments des chemins n'étaient pas carrossables, ou ne l'étaient pas sur toute leur longueur, et étaient donc inutilisables pour les fins visées à l'origine.

[138] S'il convient de considérer que, d'un côté, la finalité du crédit d'impôt était d'encourager temporairement l'industrie forestière en général, et Boisaco en l'espèce, en appuyant financièrement leurs projets de développement du réseau routier forestier utile à leurs opérations, d'un autre côté les sommes rendues disponibles par l'état aux fins du programme constituent des fonds publics, voire un manque à gagner sur le plan fiscal. Le Ministère avait en l'espèce le devoir de contribuer sur le plan technique à la gestion de ces fonds de façon responsable et dans l'intérêt public.

[139] Le Tribunal ne retient pas la proposition de Boisaco que la décision du Ministre est déraisonnable parce que les conditions du programme n'exigeaient pas que les travaux soient terminés à une échéance fixe, et que si elle ne pouvait carrément les abandonner, rien ne l'empêchait de les interrompre si sa situation financière le commandait et de les reprendre plus tard, même à un moment indéterminé et indéterminable après l'échéance du programme. Accepter cette proposition aurait pour effet de transformer le programme temporaire mis en place par le gouvernement en un programme à durée indéfinie, au bon plaisir des entreprises forestières.

[140] La décision du Ministre de maintenir la décision de révoquer les trois (3) attestations d'admissibilité de Boisaco a été prise au terme du processus de révision prévu à la Loi cadre et après considération des arguments de Boisaco. La décision de révoquer a incidemment été confirmée le plus tard possible, à la demande de Boisaco, afin de permettre à cette dernière de repousser le plus loin possible les impacts comptables de ces révocations sur ses états financiers.

[141] En somme, dans les circonstances et compte tenu de la déférence que doit démontrer le Tribunal envers la décision en litige, il n'y a pas lieu de conclure que cette décision ne fait pas partie des issues possibles acceptables en regard des faits et du droit applicables.

4.3 Quelle est la norme de contrôle applicable à la décision du Ministre de maintenir la révocation des trois (3) attestations d'admissibilité en litige rétroactivement à la date de leur émission?

[142] La position de Boisaco sur cette question a aussi été modulée dans le temps.

[143] Ainsi, lors des plaidoiries à l'instruction Boisaco a proposé que puisque la décision de révoquer les attestations rétroactivement a été prise par le Ministère de façon liée en fonction du diktat contenu au Guide de 2012 P-10 (i.e. : « *L'avis de*

*révocation doit prendre effet à la date d'émission de l'attestation »), il y a eu entrave au pouvoir discrétionnaire et la décision est nécessairement nulle, voire déraisonnable, sans nécessité de procéder à la détermination de la norme de contrôle applicable suivant le cadre d'analyse établi par la Cour suprême dans *Dunsmuir*.*

[144] Dans sa réplique écrite, Boisaco a plutôt proposé que la norme de contrôle applicable à la décision de révoquer rétroactivement est celle de la décision correcte⁷⁵ vu que la Loi cadre imposait au Ministre le devoir d'exercer sa discrétion afin de déterminer « *la première date à compter de laquelle l'une des conditions de délivrance du document n'est plus remplie* »⁷⁶.

[145] Pour la PGQ, la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.

[146] Le Tribunal est d'accord avec la PGQ.

[147] Dans l'affaire précitée *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) c. Chagnon*⁷⁷, la Cour d'appel a souligné que les décisions assujetties à la norme de la décision correcte sont celles qui soulèvent une question d'une importance capitale pour le système juridique et qui est étrangère au domaine d'expertise du décideur administratif, ou encore une véritable question de compétence qui imposerait de déterminer si les pouvoirs accordés au décideur lui permettent de décider de cette question. La Cour d'appel a pris la peine de préciser que « *ces questions sont exceptionnelles* »⁷⁸. Celle en litige ne fait pas partie de ces raretés.

[148] Il y a plutôt lieu de conclure que cette question est aussi de celles qui nécessitent un examen par le Ministre, le décideur spécialisé identifié par le législateur, de questions où les faits et le droit s'entrelacent et ne peuvent aisément être dissociées, et qui appelle en conséquence, selon la Cour suprême et la Cour d'appel, l'application de la norme de la décision raisonnable⁷⁹.

4.4 Cette décision doit-elle être annulée?

[149] Le Tribunal conclut que la décision du Ministre de maintenir la révocation des trois (3) attestations d'admissibilité en litige rétroactivement à la date même de leur émission ne fait pas partie des issues possibles acceptables en regard des faits et du droit applicables. Elle est de ce fait déraisonnable et il y a lieu de l'annuler.

[150] Voici pourquoi.

⁷⁵ Par. 13 de la réplique écrite de Boisaco.

⁷⁶ Art. 20 de la Loi cadre.

⁷⁷ Précité, note 62.

⁷⁸ Id., par. [28].

⁷⁹ *Agraira c. Canada (Sécurité publique et protection civile)*, précité, note 64; *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) c. Chagnon*, précité, note 62, par. [25].

[151] L'article 20 de la Loi cadre établit à quelles dates la décision du Ministre de révoquer une attestation d'admissibilité peut ou doit prendre effet, selon le motif de révocation invoqué.

[152] La possibilité que cette date corresponde à la date d'entrée en vigueur même de l'attestation n'est expressément prévue à cet article 20 que lorsque le motif de révocation est celui visé au paragraphe 2° du troisième alinéa de l'article 15 et que la condition prévue au sous-paragraphe a) de ce paragraphe est remplie. Ces alinéa, paragraphe et sous-paragraphe de l'article 15 se lisent comme suit :

« 15. (...)

Outre les motifs prévus, le cas échéant, à une disposition d'une annexe, le ministre ou l'organisme responsable est justifié de révoquer un tel document dans les cas suivants :

1° (...)

2° La personne ou la société de personnes à qui le document a été délivré a fait un faux énoncé ou a omis d'inscrire un renseignement important dans la demande de délivrance du document ou dans tout autre document produit au soutien de cette demande, et l'une des conditions suivantes est remplie :

a) Il est raisonnable de considérer que le document n'aurait pas été délivré n'eut été ce faux énoncé ou cette omission;

[...] »

(Le Tribunal souligne)

[153] En l'espèce, il n'est pas contesté par la PGQ que le motif de révocation des attestations d'admissibilité de Boisaco n'est aucunement celui visé à ce paragraphe 2° de l'alinéa 3 de l'article 15 de la Loi cadre. Nadeau a d'ailleurs confirmé lors de son interrogatoire avant l'instruction que Boisaco a été de bonne foi et qu'elle n'a pas fait de faux énoncés aux fins d'obtention de ses attestations⁸⁰.

[154] Le motif de révocation invoqué à l'encontre de Boisaco est plutôt celui prévu au paragraphe 1° de l'alinéa 3 de l'article 15, soit que l'une des conditions de délivrance des attestations d'admissibilité n'était plus respectée.

[155] Or, dans un tel cas le législateur est clair. L'article 20 de la Loi cadre prévoit en effet expressément que dans les cas où la décision de révoquer l'attestation est basée sur le motif invoqué en l'espèce, le Ministre et ses représentants doivent alors exercer leur discrétion et déterminer la « première date à compter de laquelle l'une des conditions de délivrance du document n'est plus remplie ... ». Cette détermination

⁸⁰ N.s. Nadeau, p.51-52.

implique la considération des faits et des circonstances propres à la situation de la personne concernée.

[156] Malgré ce mandat impératif du législateur, la preuve a établi que la décision de révoquer les attestations d'admissibilité de Boisaco rétroactivement à leurs dates de délivrance découle strictement de l'application du Guide administratif P-10 du Ministère, plus particulièrement de la phrase soulignée suivante:

« **Révocation**

Le MRNF peut révoquer une attestation d'admissibilité émise à une société si les travaux réalisés par cette dernière ne sont pas conformes aux exigences du Programme de crédit d'impôt. Un exemplaire de l'avis de révocation est contenu à l'annexe 7 du présent document. L'avis de révocation doit prendre effet à la date d'émission de l'attestation. »⁸¹

(Le Tribunal souligne)

[157] La preuve a aussi établi, notamment par l'admission de Morvan, que cette phrase ne figurait pas dans les versions antérieures du guide et que c'est elle qui l'a ajoutée, et ce, en quelque sorte à la demande de représentants de Revenu Québec afin d'appliquer une date de prise d'effet des révocations qui puisse être générale et uniforme. Morvan a au surplus admis que malgré la discrétion accordée au Ministre à l'article 20 de la Loi cadre quant à la détermination de la première date à compter de laquelle une des conditions de délivrance de l'attestation n'est plus remplie, à compter de l'entrée en vigueur du Guide P-10 les représentants du Ministère en charge de la gestion du programme de crédit d'impôt, et donc des révocations d'attestations d'admissibilité, ont toujours et invariablement établi la date de prise d'effet des révocations à la date d'émission des attestations.

[158] Cette façon de procéder et ces justifications laissent perplexes, voire choquent.

[159] Le droit des justiciables à l'examen de leur situation par les fonctionnaires publics selon les paramètres et modalités prescrits par la loi ne peut être ignoré par ces derniers pour des motifs de simplification de leur travail, ou afin d'éviter certaines difficultés soulevées par la tâche que leur a confiée le législateur. Autrement, le pouvoir exécutif ignore et se substitue au pouvoir législatif, une hérésie dans notre système de droit. C'est notamment pour sanctionner ce type de situation que le pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour supérieure existe.

[160] D'abord, est-il besoin de rappeler que l'article 2 de la Loi cadre et l'article 1 de son annexe F prévoient clairement que c'est le Ministre qui est chargé d'administrer les paramètres sectoriels et techniques du crédit d'impôt pour la construction et la réfection majeure de chemins d'accès en milieu forestier, et non Revenu Québec ou le Ministère des Finances.

⁸¹ Guide P-10, p. 9.

[161] Ensuite, le Guide P-10, qui prescrit que dans tous les cas la date de révocation d'une attestation d'admissibilité doit être la date même d'émission de l'attestation, et ce, peu importe le motif de révocation, entraîne une application stricte, uniforme et indistincte du pouvoir discrétionnaire conféré au Ministère par la Loi cadre, ou l'exercice d'un pouvoir lié, ou entravé, et escamote de ce fait la nécessité pour ce dernier d'exercer dûment sa discrétion, et ce, en tenant compte de toutes les considérations pertinentes et de la situation du justiciable concerné.

[162] Depuis l'arrêt *Dunsmuir*, la conclusion qu'une décision résulte d'un cas d'entrave au pouvoir discrétionnaire du décideur emporte la conclusion que la décision est déraisonnable. Le Tribunal ne voit pas en quoi, comme l'a proposé Boisaco, les cas d'entrave au pouvoir discrétionnaire constitueraient des motifs distincts et autonomes d'annulation d'une décision administrative et qu'ils devraient être examinés en dehors du cadre d'analyse de la norme de contrôle développée par la Cour suprême dans *Dunsmuir*⁸².

[163] Cela étant dit, dans *Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard Ltée*⁸³ madame la juge Rousseau-Houle tenait les propos suivants, lesquels demeurent applicables en l'espèce malgré qu'elle les ait tenus avant l'arrêt *Dunsmuir* :

« [84] Les tribunaux ont maintes fois reconnu la possibilité, voire l'occasion, pour l'Administration de baliser son pouvoir discrétionnaire au moyen de politiques ou lignes directrices permettant aux justiciables d'en mieux connaître les conditions d'exercice. Cette situation ne saurait cependant donner à l'autorité, qui jouit d'un pouvoir discrétionnaire, le droit de s'en remettre à une ligne de conduite préétablie au détriment de l'autonomie décisionnelle qui lui a été attribuée en vue d'apprécier chaque cas à son mérite. Dans l'arrêt *Maple Lodge Farms*, la Cour suprême a rappelé que « si la discrétion dont dispose un ministre responsable de l'émission de permis l'autorise à émettre des lignes directrices, celles-ci ne peuvent en retour avoir force obligatoire de façon telle qu'il se trouve à exclure tous les autres motifs valides ou pertinents pour lesquels il peut exercer son pouvoir discrétionnaire ». »

(Le Tribunal souligne)

[164] Et le juge Stratas, aux motifs duquel les juges Noël et Trudel ont souscrit, formulait le même principe en 2011 dans l'arrêt rendu par la Cour d'appel fédérale dans *Stemijon Investments Ltd c. Le Procureur général du Canada*⁸⁴, un arrêt applicable à six (6) appels interjetés à l'encontre de six (6) décisions similaires rendues par le ministre du Revenu national :

⁸² *Alberta (Director of Assured Income for the Severely Handicapped) v Januario*, 2013 ABQB 677, par. [35] à [37].

⁸³ 2005 QCCA 605; le juge Dalphond a rendu une opinion concourante à celle de la juge Rousseau-Houle et le juge Beaudoin a souscrit aux motifs de ses deux collègues.

⁸⁴ 2011 CAF 299 (CanLII).

« [22] (...) Depuis maintenant plusieurs décennies, « l'entrave au pouvoir discrétionnaire » constitue un motif automatique ou prévu d'annulation des décisions administratives. (...) Les décideurs doivent respecter la loi. Si la loi leur accorde un pouvoir discrétionnaire d'une certaine étendue, ils ne peuvent l'assujettir à des restrictions obligatoires. Les autoriser à le faire équivaldrait à leur permettre de réécrire la loi. Seuls le législateur ou ses délégués dûment autorisés peuvent écrire ou réécrire la loi.

[...]

[24] L'arrêt *Dunsmuir* réaffirme un principe primordial bien établi : « tout exercice de l'autorité publique procède de la loi » (paragraphe 27 et 28). Toute décision qui repose sur une autre source que la loi, par exemple une décision qui se fonde uniquement sur un énoncé de politique informel sans égard à la loi, ne peut pas appartenir aux issues acceptables pouvant se justifier et donc être raisonnable selon la définition formulée dans l'arrêt *Dunsmuir*, (...)

[...]

[59] Les énoncés de politique jouent un rôle utile et important dans l'administration (...). À titre d'exemple, en encourageant l'application de principes uniformes dans les décisions, les énoncés de politique permettent aux personnes susceptibles de faire l'objet de décisions administratives de comprendre la façon dont les pouvoirs discrétionnaires peuvent être exercés. Ainsi, ils peuvent mieux planifier leurs affaires.

[60] Cependant, comme cela a été expliqué aux paragraphes 20 à 25 ci-dessus, les décideurs auxquels une loi confère un vaste pouvoir discrétionnaire ne peuvent en entraver l'exercice en s'appuyant exclusivement sur une politique administrative (*Thamotharem*, précité, au paragraphe 59; *Maple Lodge Farms*, précité, à la page 6; *Dunsmuir*, précité (tel qu'expliqué au paragraphe 24)). Une politique administrative n'est pas une loi. Elle ne peut restreindre le pouvoir discrétionnaire que la loi confère à un décideur. Elle ne peut pas modifier la loi du législateur. Une politique peut aider ou guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu d'une loi, mais elle ne peut dicter de façon obligatoire comment ce pouvoir discrétionnaire s'exerce. »

(Le Tribunal souligne; références omises)

[165] La doctrine québécoise en droit administratif reconnaît aussi le concept d'entrave au pouvoir discrétionnaire comme motif de contrôle judiciaire. Le professeur Garant écrit ce qui suit à ce sujet dans son ouvrage *Droit administratif*⁸⁵ :

« Est considéré comme un refus d'exercer son pouvoir discrétionnaire le fait de se retrancher derrière une directive de portée générale plutôt que de décider au cas par cas comme la loi le prévoit. »⁸⁶

(Le Tribunal souligne)

⁸⁵ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e édition (2010), Éditions Yvon Blais.

⁸⁶ Id., p. 195.

[166] La doctrine anglo-saxonne a aussi confirmé, sous le vocable juridique « *Abuse of Fettering Discretion* », que l'entrave au pouvoir discrétionnaire constitue un motif d'annulation d'une décision administrative:

« 6. The Abuse of Fettering Discretion

(...), the existence of discretion implies the absence of a rule dictating the result in each case; the essence of discretion is that it can be exercised differently in different cases. Each case must be looked at individually, on its own merits. Anything, therefore, which requires a delegate to exercise its discretion in particular way may illegally limit the ambit of its power. A delegate who thus fetters its discretion commits a jurisdictional error which is capable of judicial review.

[...]

a) Inflexible Policy Fetters on the Exercise of Discretion

The adoption of an inflexible policy almost certainly means that the delegate has not exercised the discretionary power granted to it. (...) »⁸⁷

(Le Tribunal souligne)

[167] L'auteur Mullan abonde dans le même sens dans son ouvrage *Administrative Law*⁸⁸ :

« 2) Fettering of Discretion

More common, particularly in recent years, have been cases where the allegation is that the decision maker failed to genuinely exercise its discretionary powers in an individual case; but rather made its decision on the basis of a pre-existing policy. In general, the courts have had no problem with agencies and tribunals adopting policies by which their work will be guided. From time to time, the courts have even suggested that the activity is a good practice even where not specifically sanctioned by legislation. Nonetheless, this tolerance does not permit an agency to establish formal rules to govern in particular cases. That requires a specifically legislated, rule-making power. (...)

[...]

Even absent such an illegitimate attempt to create what was in effect legislation, the courts demand that more informal policies and guidelines (whether publicized or simply used internally) must not become invariable rules applied automatically in every case. Individual matters are entitled to individual attention, and the discretion of the statutory authority should not be so fettered that it prevents the possibility of individualized consideration of particular cases. (...) »⁸⁹

(Le Tribunal souligne)

⁸⁷ David Phillip JONES, Anne S. DE VILLARS, *Principles of Administrative Law* (Fifth Edition), Carswell, 2009, p. 198-199.

⁸⁸ David J. MULLAN, *Essentials of Canadian Law, Administrative Law*, Quicklaw, 2000.

⁸⁹ Id., p. 115-116.

[168] Il importe peu que les représentants du Ministère aient reçu les arguments et documents transmis par Boisaco au soutien de sa demande de révision. En effet, compte tenu des circonstances cela ne suffit pas pour convaincre le Tribunal que la situation individualisée de Boisaco a été dûment considérée par le Ministre avant de confirmer que la révocation prendrait effet à la date même de délivrance de ses attestations d'admissibilité.

[169] La preuve permet au contraire de conclure clairement que c'est strictement le nouveau *diktat* contenu à la version modifiée du Guide P-10, en vigueur à compter du 29 mars 2012, qui allait de toute façon être appliqué : « *L'avis de révocation doit prendre effet à la date d'émission de l'attestation* »⁹⁰. (Le Tribunal souligne). D'autant plus que la décision P-1 en litige ne contient aucun motif au soutien de cette décision de maintenir la révocation *ab initio*.

[170] Enfin, le Tribunal rejette la proposition de la PGQ que l'exigence relative au respect par Boisaco de la classe de chemin annoncée à sa demande d'attestation d'admissibilité ne pouvait être vérifiée par le Ministère qu'une fois les travaux terminés et à l'expiration de la période de validité des attestations ou du programme, et que la classe du chemin constituait donc une condition résolutoire justifiant une révocation prenant effet à la date même d'émission des attestations⁹¹. Quoique créative, cette proposition ne résiste pas à l'analyse, voire à la seule lecture de la Loi cadre.

[171] Si le législateur avait jugé opportun d'établir que la première date à compter de laquelle le non-respect de la condition relative à la classe de chemin prévue à une attestation d'admissibilité n'est plus remplie est celle de l'émission de l'attestation, il l'aurait fait puisqu'il a expressément prévu une telle date rétroactive dans les cas où le motif de révocation de l'attestation est que la personne qui l'a obtenue a fait un faux énoncé ou a omis d'inscrire un renseignement important dans sa demande d'attestation⁹². En prévoyant des dates différentes pour ces deux motifs de révocation, le législateur a ni plus ni moins rattaché au second une conséquence punitive qu'il n'a pas jugé juste ou opportun d'imposer au premier.

[172] Pour toutes ces raisons, la décision en litige quant à la prise d'effet de la révocation ne découle donc pas de l'exercice de la discrétion conférée au Ministre par l'article 20 de la Loi cadre, résulte plutôt d'une entrave au pouvoir discrétionnaire, constitue une abdication de ce pouvoir, voire son exercice sous la dictée d'un tiers, en l'occurrence Revenu Québec, et ne peut donc pas faire partie des issues possibles acceptables en regard des faits et du droit applicables.

⁹⁰ Guide P-10, p. 9.

⁹¹ Par. 99 de la plaidoirie écrite de la PGQ, datée du 24 février 2017.

⁹² Art. 20, alinéa 2, par. 2, et art. 15, alinéa 3, par. 2 et sous-par. 2 a) de la Loi cadre.

4.5 Dans l'éventualité où le Tribunal répond affirmativement à l'une ou l'autre des questions 2) et 4), est-il opportun qu'il rende la décision qu'aurait dû rendre le Ministre?

[173] Dans les circonstances, le Tribunal renverra le dossier au Ministre afin qu'il exerce son pouvoir discrétionnaire en bonne et due forme, en considérant la situation particularisée de Boisaco, et qu'il détermine, suivant ce que prévoit la Loi cadre, une date de prise d'effet des révocations en fonction de la première date à partir de laquelle les conditions d'émission de l'attestation d'admissibilité concernée n'étaient plus remplies.

[174] Le Tribunal conclut en effet qu'il ne lui appartient pas d'exercer cette discrétion en lieu et place du décideur administratif auquel le législateur a jugé opportun de confier cette compétence, à plus forte raison en l'absence de données suffisantes, comme par exemple, parmi d'autres potentiellement pertinentes, la date exacte de cessation des travaux sur chacun des segments de chemins en litige. Comme l'a rappelé la Cour d'appel, bien que dans un contexte et à l'égard d'un décideur administratif différent, c'est au décideur administratif qu'il revient de répondre à la commande du législateur et à exercer à la compétence que ce dernier lui a dévolue⁹³.

[175] Par ailleurs, le Tribunal ne saurait incidemment clore sans rappeler, si besoin est, que l'annulation de la décision du Ministre quant à la prise d'effet rétroactive des attestations d'admissibilité à la date de leur émission, pour les motifs précités, résulte de son illégalité, et non d'un jugement d'opportunité, et a pour effet de remettre les parties dans l'état où elles étaient avant cette décision. La table est remise pour que cette fois le Ministre considère la situation de Boisaco, les faits et circonstances, et qu'il exerce réellement le pouvoir décisionnel discrétionnaire que lui a confié le législateur. Ainsi, étant donné la preuve non contredite quant à l'interruption des travaux par Boisaco en mai-juin 2011, il demeure théoriquement possible que le Ministre maintienne que la date de prise d'effet de l'avis de révocation de l'attestation d'admissibilité 090970547 est celle de son émission, soit le 13 juin 2011.

[176] Il est à souhaiter qu'une fois sa compétence et son pouvoir discrétionnaire dûment exercés, la décision du Ministre sur la prise d'effet des révocations des trois (3) attestations d'admissibilité en litige ne fasse pas l'objet d'un nouveau litige en contrôle judiciaire.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[177] **ACCUEILLE PARTIELLEMENT** le pourvoi en contrôle judiciaire;

⁹³ *Durocher c. Commission des relations du travail*, 2015 QCCA 1384, par. [112].

[178] **ANNULE** la décision du Ministre de confirmer la prise d'effet des avis de révocation des attestations d'admissibilité n° 090979126 et 090979127 et 090970547 émises en faveur de Boisaco rétroactivement à la date de leur émission;

[179] **REMET** les parties dans l'état où elles étaient avant cette décision;

[180] **RENVIOIE** le dossier au Ministre aux fins de son réexamen et de la détermination de la date de prise d'effet de la révocation des ces attestations d'admissibilité, et ce, conformément au pouvoir discrétionnaire que le législateur lui a confié selon les paramètres fixés par le paragraphe 1^o du deuxième alinéa de l'article 20 de la *Loi concernant les paramètres sectoriels de certaines mesures fiscales*;

[181] **AVEC LES FRAIS DE JUSTICE** en faveur de la demanderesse Boisaco inc.

MICHEL BEAUPRÉ, j.c.s.

Me Olivier Fournier
Me Simon Lemieux
Me Romy-Alexandra Laliberté
DROIT FISCAL DELOITTE, S.E.N.C.R.L./S.R.L.
La Tour Deloitte
1190, avenue des Canadiens-de-Montréal – bur. 500
Montréal (Québec) H3B 0M7

Pour la demanderesse

Me Mathieu Trépanier
LAVOIE ROUSSEAU
(Casier 134)

Pour la défenderesse

Dates d'audience : 13, 14, 15 et 16 décembre 2016, délibéré suspendu jusqu'à la réception de représentations écrites des parties (réplique écrite de Boisaco reçue le 9 mars 2017)