

## COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE QUÉBEC

N°: 200-17-029371-192

DATE : Le 9 avril 2020

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE PIERRE C. BELLAVANCE, j.c.s.**

---

**CONSTRUCTION NORASCON INC.**

Demanderesse

c.

**LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC** agissant pour le **MINISTRE DE  
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES**

Défenderesse

-et-

**MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ D'ABITIBI**

Mise en cause

---

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

---

[1] Construction Norascon inc. (ci-après : Norascon) se pourvoit en contrôle judiciaire d'une décision du Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (ci-après : MERN) qui lui refuse la conclusion d'un bail exclusif pour l'extraction ou l'exploitation de substances minérales de surface. Ce refus est basé sur l'article 142 paragraphe 4 de la *Loi sur les mines* (ci-après : la Loi).

[2] La demanderesse soutient que cette décision est déraisonnable en ce qu'elle est fondée sur des considérations étrangères à la Loi. Elle fait également valoir que la procédure suivie ne respecte pas la *Loi sur la justice administrative*.

## I - LE CONTEXTE

[3] Afin de décrire le contexte pertinent, le Tribunal retient les paragraphes suivants du plan d'argumentation de la Procureure générale du Québec qui fut déposé à la Cour à l'occasion des plaidoiries :

Aux termes de la Loi sur les mines, RLRQ, c. M-13.1, la demanderesse est détentrice de plusieurs baux exclusifs (BEX) et non exclusifs (BNE) lui permettant d'exploiter et d'extraire, dans divers secteurs du Québec, des substances minérales de surface.

Le 9 décembre 2016, elle adresse à la Municipalité régionale de comté d'Abitibi (la MRC), une demande (ci-après la « première demande ») visant la conclusion d'un BEX permettant l'extraction ou l'exploitation de substances minérales de surface, en l'occurrence du sable et du gravier, sur une surface située pour partie sur le site 32D09-6 et pour partie sur le site 32D09-12 (P-2, P-3 et demande de pourvoi en contrôle judiciaire (DPCJ), par. 7), pour les usages y mentionnés, soit l'alimentation d'une usine de béton bitumineux, la vente d'agrégats à des particuliers ou la vente pour des projets de construction (P-2, p. 3 et 12).

Le 5 janvier 2017, la MRC refuse cette « première demande », tenant compte du fait que les deux sites visés par celle-ci « approvisionnent annuellement plusieurs exploitants qui détiennent un bail non exclusif (BNE) d'exploitation de sable et de gravier ».

Ce refus (P-3) n'a pas fait l'objet de contestation devant quelque instance que ce soit.

Le 17 février 2017, la demanderesse adresse à la MRC une autre demande (ci-après la « deuxième demande ») (P-4) visant la conclusion d'un BEX permettant l'extraction ou l'exploitation de substances minérales de surface, en l'occurrence du sable et du gravier, sur une superficie d'environ 16,6 hectares essentiellement situés sur le site 32D09-12, mais englobant aussi 4 hectares sur une superficie située au nord du site 32D09-12. Cette « deuxième demande » est faite essentiellement pour les mêmes besoins (P-4, p. 7 et 10) que ceux énoncés à la « première demande ».

Le site 32D09-6 ne fait pas partie de la superficie directement visée par cette « deuxième demande » (P-4, p. 16) mais est adjacent au site 32D09-12 (PGQ-1, PGQ-2, PGQ-3 et PGQ-4).

Dans sa décision **P-6**, la MRC mentionne comprendre le désir de la demanderesse de se réserver les matériaux de qualité mais que plusieurs autres entreprises détenant un bail non exclusif dans le site **32D09** pourraient aussi en avoir besoin. Elle ajoute qu'il est de son devoir et de sa responsabilité « de maintenir l'approvisionnement de granulométrie variable pour les détenteurs de baux non exclusifs » actifs et à venir. Elle réitère à la demanderesse qu'elle n'émettra pas de BEX en sa faveur « dans le site 32D09 ».

La décision P-6 n'a pas fait l'objet de contestation.

Le 10 mai 2017, la demanderesse adresse à nouveau à la MRC une demande (ci-après la « troisième demande ») (P-7), visant la conclusion d'un BEX permettant l'extraction ou l'exploitation de substances minérales de surface, en l'occurrence du sable et du gravier, sur la même superficie et pour les mêmes besoins que ceux prévus à « deuxième demande » (P-4).

Le 21 juin 2017, la demanderesse obtient le consentement requis par l'article 151.1 de la Loi sur les mines de « Les Entreprises Blanchet inc. », détentrice d'un BNE sur le site 32D09-12 (PGQ-8).

Le 21 juillet 2017 (P-9, p. 2), pour des motifs qui ressortent de la pièce P-9, la MRC transfère le dossier de la demanderesse au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (le « MERN ») pour qu'il traite la « troisième demande » de BEX.

## II- LE TRAITEMENT DE LA « TROISIÈME DEMANDE » DE BEX PAR LE MERN

M. Serge Larouche a traité, en collaboration avec son supérieur M. Roch Gaudreau, la « troisième demande » de BEX.

Aux fins du traitement de la demande (P-7), il avait accès au dossier ministériel (P-9) mais également, à une copie des dossiers de la MRC concernant le traitement des première (P-2) et deuxième (P-4) demandes de BEX (déclaration assermentée de M. Serge Larouche (ci-après DASL), paragraphe 5).

M. Larouche a constaté que la demande (P-7) a été transmise au MERN conformément aux dispositions du Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure (ci-après le Règlement) et incluait notamment les rapports exigés par l'article 51 du Règlement.

Conformément à l'usage, un site portant sur le terrain visé par la demande (P-7) a été créé à des fins administratives, soit le site d'extraction numéro 37 du feuillet SNRC 32D09 (PGQ-1, PGQ-2 et PGQ 3)

[...]

Il n'est pas contesté que la plupart des détenteurs de BNE consultés sont des concurrents de la demanderesse.

## II - LES QUESTIONS EN LITIGE :

[4] Norascon demande au Tribunal de trancher deux questions :

1. La décision du MERN est-elle déraisonnable puisque basée sur des considérations étrangères à la Loi ?
2. Le MERN a-t-il excédé sa juridiction en ne s'estimant pas lié par la procédure prévue à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* ?

## III - L'ANALYSE

**QUESTION 1 :** La décision du MERN est-elle déraisonnable puisque basée sur des considérations étrangères à la Loi ?

### 1. Détermination de la norme de contrôle

[5] À l'invitation de Norascon, le Tribunal doit examiner s'il y a lieu de réviser la décision du MERN. Un tel exercice implique de déterminer dans un premier temps la norme de contrôle qui doit être prise en compte.

[6] Pour trancher cette question, le Tribunal s'est intéressé à l'affaire *Vavilov*<sup>1</sup>, un jugement de la Cour suprême du Canada de décembre 2019, dans lequel on redéfinit le cadre d'analyse de la norme de contrôle applicable au contrôle judiciaire du fond, par opposition au respect des principes de justice naturelle ou de l'équité procédurale, d'une décision administrative.

[7] Voici comment la Cour suprême du Canada présente ce sujet d'analyse<sup>2</sup> :

[2] Dans les présents motifs, nous traitons de deux aspects clés de la jurisprudence actuelle en droit administratif qu'il est nécessaire de réexaminer et de clarifier. D'abord, nous traçons la nouvelle voie à suivre pour déterminer la norme de contrôle applicable lorsqu'une cour de justice contrôle une décision administrative au fond. Ensuite, nous donnons des indications additionnelles aux cours de révision qui procèdent au contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Le cadre d'analyse révisé est encore guidé par les principes en matière de contrôle judiciaire qu'a énoncés la Cour dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190] : le contrôle judiciaire a pour fonction de préserver la primauté du droit tout en donnant effet à la volonté

<sup>1</sup> *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

<sup>2</sup> *Id.*, par. 5, 2, 16.

du législateur. Nous insistons également sur la nécessité de développer et de renforcer une culture de la justification au sein du processus décisionnel administratif.

[...]

[5] Vu l'omniprésence du processus décisionnel administratif et son importance pratique, il est essentiel que les décideurs administratifs, les personnes visées par leurs décisions et les tribunaux chargés de contrôler ces décisions disposent d'indications claires sur la façon dont le contrôle judiciaire doit être exercé.

[...]

[16] Dans les sections qui suivent, nous exposons un cadre d'analyse révisé permettant à une cour de justice de déterminer la norme de contrôle applicable en cas de contestation qui porte sur le fond d'une décision administrative. Ce cadre d'analyse repose sur la présomption voulant que la norme de la décision raisonnable soit la norme applicable chaque fois qu'une cour contrôle une décision administrative.

[8] Depuis ce jugement, les cours de justice doivent donc prendre en compte qu'une présomption existe voulant que la norme de contrôle de la décision raisonnable doive être retenue à l'occasion de la contestation sur le fond d'une décision administrative, sauf pour deux types de situations exigeant l'application de la norme de la décision correcte<sup>3</sup> :

[17] La présomption d'application de la norme de la décision raisonnable peut être réfutée dans deux types de situations. La première est celle où le législateur a indiqué qu'il souhaite l'application d'une norme différente ou d'un ensemble de normes différentes. C'est le cas lorsque le législateur a prescrit expressément la norme de contrôle applicable. C'est aussi le cas lorsque le législateur a prévu un mécanisme d'appel d'une décision administrative devant une cour, indiquant ainsi son intention que les cours de justice recourent, en matière de contrôle, aux normes applicables en appel. La deuxième situation où la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable est réfutée est celle où la primauté du droit commande l'application de la norme de la décision correcte. C'est le cas pour certaines catégories de questions, soit les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs. Conjuguée à ces exceptions limitées, la règle générale qui prévoit l'application de la norme de la décision raisonnable met en place une méthode complète pour déterminer la norme de contrôle applicable. En conséquence, les cours de justice ne sont plus tenues de recourir à une "analyse contextuelle" (CCDP, par. 45-47; voir

---

<sup>3</sup> *Id.*, par. 17 et 53.

aussi *Dunsmuir*, par. 62-64; *McLean*, par. 22) pour établir la bonne norme de contrôle.

[...] [53] À notre avis, le respect de la primauté du droit exige que les cours de justice appliquent la norme de la décision correcte à l'égard de certains types de questions de droit : les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, et les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs. L'application de la norme de la décision correcte à l'égard de ces questions s'accorde avec le rôle unique du pouvoir judiciaire dans l'interprétation de la Constitution, et fait en sorte que les cours de justice ont le dernier mot sur des questions à l'égard desquelles la primauté du droit exige une cohérence et une réponse décisive et définitive s'impose : *Dunsmuir*, par. 58.

[9] En résumé, la marche à suivre afin de déterminer la bonne norme de contrôle est désormais la suivante :

1. Comme point de départ, le Tribunal doit retenir qu'une présomption existe selon laquelle la norme de contrôle applicable à une décision administrative sur le fond est celle de la décision raisonnable.
2. Ainsi, l'analyse contextuelle de l'arrêt *Dunsmuir*<sup>4</sup> est abolie.
3. Cette présomption d'application de la norme de la décision raisonnable ne sera réfutée que dans deux situations bien précises.
4. La première situation vise les décisions "où le législateur a indiqué qu'il souhaitait l'application d'une norme différente ou d'un ensemble de normes différentes"<sup>5</sup>.
5. La deuxième situation vise les cas où le législateur a prévu un mécanisme d'appel d'une décision administrative<sup>6</sup> :

[33] [...] Cette présomption peut donc être réfutée si le législateur prévoit l'application d'une norme de contrôle différente, ce qu'il peut faire de deux façons. Premièrement, le législateur peut prescrire expressément, dans une loi, la norme de contrôle applicable aux décisions d'un décideur administratif en particulier. Deuxièmement, le législateur peut indiquer qu'une dérogation à la présomption de contrôle selon la norme de la décision raisonnable est de mise en prévoyant un mécanisme d'appel à l'encontre d'un décideur administratif devant une

<sup>4</sup> *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.

<sup>5</sup> *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, préc. note 2, par. 17.

<sup>6</sup> *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, préc. note 2, par. 33.

cour de justice, ce qui dénote que les normes générales en matière d'appel trouvent application.

6. Ainsi, la norme de la décision correcte ne s'impose que lorsque la primauté du droit l'exige<sup>7</sup>.

7. Il y a trois catégories de questions mettant en jeu la primauté du droit :

- Les questions constitutionnelles<sup>8</sup> :

[55] L'examen des questions touchant au partage des compétences entre le Parlement et les provinces, au rapport entre le législateur et les autres organes de l'État, à la portée des droits ancestraux et droits issus de traités reconnus à l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et à d'autres questions de droit constitutionnel nécessite une réponse décisive et définitive des cours de justice. Il faut donc continuer d'appliquer la norme de la décision correcte au moment d'examiner les questions de cette nature : *Dunsmuir*, par. 58; *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322.

- Les questions de droit général d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble<sup>9</sup> :

[58] Outre les questions constitutionnelles, la Cour a reconnu à la majorité dans l'arrêt *Dunsmuir* qu'une question de droit générale « à la fois, d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère au domaine d'expertise de l'arbitre » commande l'application de la norme de la décision correcte : par. 60, citant *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77, par. 62, motifs concordants du juge LeBel. Nous demeurons d'avis que la primauté du droit exige que les cours de justice tranchent de manière définitive les questions de droit générales qui sont « d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble ». Toutefois, au regard des principes qui sous-tendent de telles questions, il n'est pas nécessaire d'examiner l'expertise spécialisée du décideur pour déterminer s'il faut appliquer la norme de la décision correcte en pareils cas. Comme l'indique le par. 31 des présents motifs, la prise en compte de l'expertise est incorporée au nouveau point de départ adopté dans les présents motifs, à savoir la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable.

- Les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs<sup>10</sup> :

---

<sup>7</sup> *Id.*, par. 53.

<sup>8</sup> *Id.*, par. 55.

<sup>9</sup> *Id.*, par. 58.

<sup>10</sup> *Id.*, par. 63.

[63] Enfin, la primauté du droit veut que la norme de la décision correcte s'applique à la délimitation des compétences respectives d'organismes administratifs : *Dunsmuir*, par. 61. Une telle question s'est posée dans l'arrêt *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, 2000 CSC 14, [2000] 1 R.C.S. 360, où le débat portait sur la compétence d'un arbitre en matière de relations de travail pour statuer sur des questions de discipline et de renvoi de policiers qui étaient par ailleurs régies par un régime législatif complet. De même, dans l'arrêt *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39, [2004] 2 R.C.S. 185, la Cour était saisie d'un conflit de compétence entre un arbitre en droit du travail et le Tribunal des droits de la personne du Québec.

[10] Dans le cas qui nous occupe, comme le législateur n'a pas prévu de normes de contrôle spécifiques pour réviser une décision du MERN, pas plus qu'un droit d'appel et que les questions soulevées ici n'impliquent d'aucune manière le respect de la primauté du droit, le Tribunal n'a aucune difficulté à conclure que la norme de contrôle de la décision raisonnable doit trouver application.

[11] Cette conclusion s'impose si l'on tient compte également du fait que la décision du ministre prise en vertu de l'article 142 de la *Loi sur les mines* a toutes les apparences de l'aboutissement de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

[12] En effet, les tribunaux ont conclu, à maintes reprises, qu'en présence d'un pouvoir discrétionnaire la norme de contrôle de la décision raisonnable s'imposait. Dans l'affaire *Baker*<sup>11</sup>, la Cour suprême du Canada écrivait ce qui suit :

53 Le droit administratif a traditionnellement abordé le contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires séparément de décisions sur l'interprétation de règles de droit. Le principe est qu'on ne peut exercer un contrôle judiciaire sur les décisions discrétionnaires que pour des motifs limités, comme la mauvaise foi des décideurs, l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans un but incorrect, et l'utilisation de considérations non pertinentes: voir, par exemple, *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pp. 7 et 8; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231. Un principe général relatif au "caractère déraisonnable" a parfois été appliqué aussi à des décisions discrétionnaires: *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corporation*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.). À mon avis, ces principes englobent deux idées centrales — qu'une décision discrétionnaire, comme toute autre décision administrative, doit respecter les limites de la compétence conférée par la loi, mais que les tribunaux devront exercer une grande retenue à l'égard des décideurs lorsqu'ils contrôlent ce pouvoir discrétionnaire et déterminent l'étendue de la compétence du décideur. Ces principes reconnaissent que lorsque le législateur confère par voie législative des choix

<sup>11</sup> *Baker c. Canada*, [1999] 2 R.C.S. 817.

étendus aux organismes administratifs, son intention est d'indiquer que les tribunaux ne devraient pas intervenir à la légère dans de telles décisions, et devraient accorder une marge considérable de respect aux décideurs lorsqu'ils révisent la façon dont les décideurs ont exercé leur discrétion. Toutefois, l'exercice du pouvoir discrétionnaire doit quand même rester dans les limites d'une [page854] interprétation raisonnable de la marge de manoeuvre envisagée par le législateur, conformément aux principes de la primauté du droit (*Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121), suivant les principes généraux de droit administratif régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire, et de façon conciliable avec la Charte canadienne des droits et libertés (*Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038).

[13] Plus récemment, dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême réaffirmait ce principe :

53 En présence d'une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, la retenue s'impose habituellement d'emblée (*Mossop*, p. 599-600; *Dr Q*, par. 29; *Suresh*, par. 29-30). Nous sommes d'avis que la même norme de contrôle doit s'appliquer lorsque le droit et les faits s'entrelacent et ne peuvent aisément être dissociés<sup>12</sup>.

[14] Or, ici, l'article 142 de la *Loi sur les mines*<sup>13</sup> exprime clairement que le ministre peut, sans y être obligé, refuser une demande de bail exclusif s'il juge nécessaire de réserver le terrain concerné pour garantir l'approvisionnement requis pour l'exercice d'un bail non exclusif déjà conclu ou d'autres baux non exclusifs qui pourraient être conclus ultérieurement :

**142.** Le ministre conclut un bail, pour un terrain donné, avec toute personne qui satisfait aux conditions et acquitte le loyer fixés par règlement.

Toutefois, le bail non exclusif est refusé, sauf à l'État, lorsque le terrain visé fait l'objet, en faveur d'un tiers, d'un bail minier, d'une concession minière, d'un bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface ou, sous réserve du quatrième alinéa, d'une demande en vue de la conclusion de ce dernier bail.

Le bail exclusif est refusé lorsque le terrain visé fait l'objet, en faveur d'un tiers, d'un bail minier ou d'une demande de bail minier, d'une concession minière ou d'un bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface. Ce bail est également refusé lorsque le terrain visé fait l'objet, en faveur d'un tiers, d'un claim sauf si ce bail est demandé exclusivement pour l'exploitation de l'une ou l'autre des substances minérales de surface visées au paragraphe 2° de l'article 64 et exclues du droit exclusif de recherche que le claim confère à son titulaire.

<sup>12</sup> Préc., note 4, par. 53.

<sup>13</sup> RLRQ, c. M-13.1, art. 142, par. 4.

Le ministre peut refuser une demande de bail exclusif s'il juge nécessaire de réserver le terrain pour garantir l'approvisionnement requis pour l'exercice d'un bail non exclusif déjà conclu ou d'autres baux non exclusifs qui pourraient être ultérieurement conclus.

[15] Il s'agit là d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice doit être examiné, comme nous l'avons dit, suivant la norme de la décision raisonnable. En effet, le ministre peut refuser une demande de bail exclusif s'il juge nécessaire de réserver le terrain pour garantir l'approvisionnement requis pour l'exercice d'un bail non exclusif déjà conclu ou d'autres baux non exclusifs qui pourraient être ultérieurement conclus.

## **2. L'exercice du contrôle judiciaire suivant la norme de contrôle de la décision raisonnable**

[16] Avant d'aborder la question de fond, il est de mise d'examiner le deuxième volet de l'analyse de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vavilov* qui apporte des précisions sur la façon de mettre en œuvre l'examen d'une décision administrative suivant la norme de la décision raisonnable.

[17] En effet, en plus d'orienter les tribunaux sur l'établissement de la norme de contrôle, la Cour suprême du Canada apporte des précisions sur la manière de mettre en œuvre la norme de la décision raisonnable dans l'analyse d'une décision administrative. Sur cette question, voici comment la Cour suprême présente le sujet<sup>14</sup> :

[11] Le deuxième aspect concerne la nécessité d'indications plus précises de la Cour sur l'application appropriée de la norme de contrôle de la décision raisonnable. La Cour a entendu les préoccupations exprimées au sujet de la norme de la décision raisonnable qui est parfois perçue comme favorisant un système de justice à deux vitesses où les personnes visées par des décisions administratives n'ont droit qu'à un résultat se situant entre une solution « assez bonne » et une solution « pas trop mauvaise ». Ces préoccupations ont été reprises par des membres de la profession juridique, des organisations de la société civile et des cliniques juridiques. La Cour se doit de prendre ces points de vue au sérieux et de voir à ce que le cadre d'analyse qu'elle retient s'adapte à tous les types de décisions administratives, qui vont de l'immigration, de l'administration carcérale et des programmes de sécurité sociale aux relations de travail, à la réglementation des valeurs mobilières et à la politique énergétique.

[12] Ces préoccupations sur l'application de la norme de la décision raisonnable témoignent de la nécessité d'expliquer plus clairement ce que signifie cette norme et comment elle devrait être appliquée en pratique. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable est méthodologiquement distinct du contrôle selon la norme de la décision correcte. Il tient compte de la nécessité de respecter le choix du législateur de déléguer le pouvoir décisionnel

---

<sup>14</sup> *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, préc. note 2, par. 11 à 14.

à un décideur administratif plutôt qu'à une cour de révision. Afin de remplir la promesse formulée dans l'arrêt *Dunsmuir* d'assurer « la légalité, la rationalité et l'équité du processus administratif et de la décision rendue », le contrôle selon la norme de la décision raisonnable doit comporter une évaluation sensible et respectueuse, mais aussi rigoureuse, des décisions administratives : par. 28.

[13] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable est une approche visant à faire en sorte que les cours de justice interviennent dans les affaires administratives uniquement lorsque cela est vraiment nécessaire pour préserver la légitimité, la rationalité et l'équité du processus administratif. Il tire son origine du principe de la retenue judiciaire et témoigne d'un respect envers le rôle distinct des décideurs administratifs. Toutefois, il ne s'agit pas d'une « simple formalité » ni d'un moyen visant à soustraire les décideurs administratifs à leur obligation de rendre des comptes. Ce type de contrôle demeure rigoureux.

[18] Ainsi, la démarche que doit adopter le Tribunal doit tenir compte du résultat de la décision administrative et de son raisonnement sous-jacent<sup>15</sup> :

[15] Lorsqu'elle effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision doit tenir compte du résultat de la décision administrative eu égard au raisonnement sous-jacent à celle-ci afin de s'assurer que la décision dans son ensemble est transparente, intelligible et justifiée. Ce qui distingue le contrôle selon la norme de la décision raisonnable du contrôle selon la norme de la décision correcte tient au fait que la cour de justice effectuant le premier type de contrôle doit centrer son attention sur la décision même qu'a rendue le décideur administratif, notamment sur sa justification, et non sur la conclusion à laquelle elle serait parvenue à la place du décideur administratif.

[19] En d'autres mots, en application de la norme de la décision raisonnable, le Tribunal doit porter son attention tant sur le processus décisionnel que sur le résultat obtenu en considérant les motifs qui les sous-tendent<sup>16</sup> :

[83] Il s'ensuit que le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable doit s'intéresser à la décision effectivement rendue par le décideur, notamment au raisonnement suivi et au résultat de la décision. Le rôle des cours de justice consiste, en pareil cas, à *réviser* la décision et, en général à tout le moins, à s'abstenir de trancher elles-mêmes la question en litige. Une cour de justice qui applique la norme de contrôle de la décision raisonnable ne se demande donc pas quelle décision elle aurait rendue à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l'« éventail » des conclusions qu'aurait pu tirer le décideur, ne se livre pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution « correcte » au problème. Dans

---

<sup>15</sup> *Id.*, par. 15, 73 et 74.

<sup>16</sup> *Id.*, par. 82 et 83.

l'arrêt *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, la Cour d'appel fédérale a signalé que « le juge réformateur n'établit pas son propre critère pour ensuite jauger ce qu'a fait l'administrateur » : par. 28; voir aussi *Ryan*, par. 50-51. La cour de révision n'est plutôt appelée qu'à décider du caractère raisonnable de la décision rendue par le décideur administratif — ce qui inclut à la fois le raisonnement suivi et le résultat obtenu.

[85] Comprendre le raisonnement qui a mené à la décision administrative permet à la cour de révision de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. Comme nous l'expliquerons davantage, une décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti. La norme de la décision raisonnable exige de la cour de justice qu'elle fasse preuve de déférence envers une telle décision<sup>17</sup>.

[20] La démarche d'analyse suivant la norme de la décision raisonnable étant établie, la Cour suprême élabore ensuite sur plusieurs sujets spécifiques qui méritent être soulignés :

- Les motifs écrits d'une décision devraient être interprétés à la lumière du dossier et en tenant dûment compte du contexte administratif dans lequel ils sont fournis<sup>18</sup> :

[91] Une cour de révision doit se rappeler que les motifs écrits fournis par un organisme administratif ne doivent pas être jugés au regard d'une norme de perfection. Le fait que les motifs de la décision « ne fassent pas référence à tous les arguments, dispositions législatives, précédents ou autres détails que le juge siégeant en révision aurait voulu y lire » ne constitue pas un fondement justifiant à lui seul d'infirmer la décision : *Newfoundland Nurses*, par. 16. On ne peut dissocier non plus le contrôle d'une décision administrative du cadre institutionnel dans lequel elle a été rendue ni de l'historique de l'instance.

[92] On ne peut pas toujours s'attendre à ce que les décideurs administratifs déploient toute la gamme de techniques juridiques auxquelles on peut s'attendre de la part d'un avocat ou d'un juge et il ne sera pas toujours nécessaire, ni même utile, de le faire. En réalité, les concepts et le vocabulaire employés par ces décideurs sont souvent, dans une très large mesure, propres à leur champ d'expertise et d'expérience, et ils influent tant sur la forme que sur la teneur de leurs motifs. Ces différences ne sont pas forcément le signe d'une décision déraisonnable; en fait, elles peuvent indiquer la force du décideur dans son champ d'expertise précis. La « justice administrative » ne ressemble pas toujours à la « justice

---

<sup>17</sup> *Id.*, par. 85.

<sup>18</sup> *Id.*, par. 91, 92, 94.

judiciaire » et les cours de révision doivent en demeurer pleinement conscientes.

[...]

[94] La cour de révision doit également interpréter les motifs du décideur en fonction de l'historique et du contexte de l'instance dans laquelle ils ont été rendus. Elle peut considérer, par exemple, la preuve dont disposait le décideur, les observations des parties, les politiques ou lignes directrices accessibles au public dont a tenu compte le décideur et les décisions antérieures de l'organisme administratif en question. Cela peut expliquer un aspect du raisonnement du décideur qui ne ressort pas à l'évidence des motifs eux-mêmes; cela peut aussi révéler que ce qui semble être une lacune des motifs ne constitue pas en définitive un manque de justification, d'intelligibilité ou de transparence. [...]

[...]

- Une décision raisonnable est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent et justifiée à la lumière des contraintes juridiques et factuelles qui ont une incidence sur la décision<sup>19</sup> :

[99] La cour de révision doit s'assurer de bien comprendre le raisonnement suivi par le décideur afin de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. Elle doit donc se demander si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci : *Dunsmuir*, par. 47 et 74; *Catalyst*, par. 13.

[100] Il incombe à la partie qui conteste la décision d'en démontrer le caractère déraisonnable. Avant de pouvoir infirmer la décision pour ce motif, la cour de révision doit être convaincue qu'elle souffre de lacunes graves à un point tel qu'on ne peut pas dire qu'elle satisfait aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence. Les lacunes ou insuffisances reprochées ne doivent pas être simplement superficielles ou accessoires par rapport au fond de la décision. Il ne conviendrait pas que la cour de révision infirme une décision administrative pour la simple raison que son raisonnement est entaché d'une erreur mineure. La cour de justice doit plutôt être convaincue que la lacune ou la déficience qu'invoque la partie contestant la décision est suffisamment capitale ou importante pour rendre cette dernière déraisonnable.

- Sur le raisonnement intrinsèquement cohérent, voici ce que la Cour écrit :<sup>20</sup> :

---

<sup>19</sup> *Id.*, par. 99 et 100.

<sup>20</sup> *Id.*, par. 102 et 103.

[102] Pour être raisonnable, une décision doit être fondée sur un raisonnement à la fois rationnel et logique. Il s'ensuit qu'un manquement à cet égard peut amener la cour de révision à conclure qu'il y a lieu d'infirmer la décision. Certes, le contrôle selon la norme de la décision raisonnable n'est pas une « une chasse au trésor, phrase par phrase, à la recherche d'une erreur » : *Pâtes & Papier Irving*, par. 54, citant *Newfoundland Nurses*, par. 14. Cependant, la cour de révision doit être en mesure de suivre le raisonnement du décideur sans buter sur une faille décisive dans la logique globale; elle doit être convaincue qu'«[un] mode d'analyse, dans les motifs avancés, [. . .] pouvait raisonnablement amener le tribunal, au vu de la preuve, à conclure comme il l'a fait » : *Ryan*, par. 55; *Southam*, par. 56. [...]

[103] Bien que, comme nous l'avons déjà mentionné aux par. 89 à 96, il faille interpréter des motifs écrits eu égard au dossier et en tenant dûment compte du régime administratif dans lequel ils sont donnés, une décision sera déraisonnable lorsque, lus dans leur ensemble, les motifs ne font pas état d'une analyse rationnelle ou montrent que la décision est fondée sur une analyse irrationnelle : voir *Wright c. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2017 NSSC 11, 23 Admin. L.R. (6th) 110; *Southam*, par. 56. [...]

- Pour être raisonnable, une décision doit être justifiée compte tenu des contraintes juridiques et factuelles<sup>21</sup> :

[105] En plus de la nécessité qu'elle soit fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent, une décision raisonnable doit être justifiée au regard de l'ensemble du droit et des faits pertinents : *Dunsmuir*, par. 47; *Catalyst*, par. 13; *Nor-Man Regional Health Authority*, par. 6. Les éléments du contexte juridique et factuel d'une décision constituent des contraintes qui ont une influence sur le décideur dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués.

[106] Il est inutile de cataloguer toutes les considérations juridiques ou factuelles qui pourraient réduire la marge de manœuvre d'un décideur administratif dans un cas donné. Néanmoins, dans les sections qui suivent, nous nous penchons sur un certain nombre d'éléments qui sont généralement utiles pour déterminer si une décision est raisonnable. Il s'agit notamment du régime législatif applicable et de tout autre principe législatif ou principe de common law pertinent, des principes d'interprétation des lois, de la preuve portée à la connaissance du décideur et des faits dont le décideur peut prendre connaissance d'office, des observations des parties, des pratiques et décisions antérieures de l'organisme administratif et, enfin, de l'impact potentiel de la décision sur l'individu qui en fait l'objet. Ces éléments ne doivent pas servir de liste de vérification pour l'exercice du contrôle selon la norme de la décision raisonnable et leur importance peut varier selon le contexte. L'objectif est

---

<sup>21</sup> *Id.*, par. 105 et 106.

simplement d'insister sur certains éléments du contexte pouvant amener la cour de révision à perdre confiance dans le résultat obtenu.

[21] Finalement, le Tribunal retient des précisions apportées par la Cour suprême sur les sujets suivants et qui sont pertinents dans la présente affaire :

- La preuve dont disposait le décideur (par. 125 et ss.);
- Les observations des parties (par. 127 et ss.);
- Les pratiques et décisions antérieures (par. 129 et ss.).

### **3. La décision du MERN est-elle déraisonnable puisque basée sur des considérations étrangères à la Loi ?**

[22] Mettant en pratique ces enseignements de la Cour suprême, voyons maintenant si la décision du MERN est déraisonnable.

[23] Comme on l'a vu, la demanderesse cherchait à conclure avec le MERN un bail exclusif d'approvisionnement.

[24] Le refus du ministre s'exprime dans une lettre datée du 25 janvier 2018 qui prévoit ce qui suit<sup>22</sup> :

Québec, le 25 janvier 2018

Monsieur David Fortin  
Construction Norascon inc.  
1705, route de l'Aéroport, C.P. 370  
Amos (Québec) J9T 3A7

Objet : Refus de la demande de bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface pour l'exploitation de sable et gravier (BEX no 1722 (requête no 1636485))

Monsieur,

La Direction du développement et du contrôle de l'activité minière (DDCAM) donne suite à votre demande de bail exclusif pour l'exploitation d'une sablière/gravière dans le feuillet 32D09 reçue le 10 mai 2017 au bureau de la Municipalité régionale de comté (MRC) d'Abitibi.

L'article 142 de la Loi sur les mines prévoit que « le ministre peut refuser une demande de bail exclusif s'il juge nécessaire de réserver le terrain pour garantir

---

<sup>22</sup> Pièce P-1.

l'approvisionnement requis pour l'exercice d'un bail non exclusif déjà conclu ou d'autres baux non exclusifs qui pourraient être ultérieurement conclus. »

Après analyse, la DDCAM juge nécessaire de réserver le terrain concerné par votre demande pour garantir l'approvisionnement requis pour l'exercice de baux non exclusifs. Ainsi, votre demande citée en objet est refusée.

La DDCAM vous retourne les documents que vous aviez déposés. Veuillez prendre note que la MRC d'Abitibi vous remboursera le montant de 6 294,40 \$ qui accompagnait votre demande.

Pour tout renseignement, vous pouvez contacter Serge Larouche au 1 800 363-7233, poste 5381.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le directeur du développement et  
du contrôle de l'activité minière,

Roch Gaudreau

[25] Il apparaît clairement de cette lettre que le refus du ministre est basé, comme nous l'avons dit, sur le quatrième paragraphe de l'article 142 de la *Loi sur les mines*.

[26] Or, selon la demanderesse, le MERN se serait fondé sur des considérations étrangères à la Loi pour en venir à une telle conclusion.

[27] Elle explique un tel argument dans son plan d'argumentation déposé à la Cour et qui prévoit ce qui suit :

[36] Plus particulièrement, le MERN ne pouvait exercer la discrétion conférée par l'article 142 paragraphe 4 de la Loi en menant une consultation auprès des détenteurs de BNE sur le terrain voisin. Ce faisant le MERN s'est arrogé un pouvoir inexistant à la Loi en subordonnant illégalement sa décision à l'obtention de consentement de la part de concurrents de Norascon.

[37] En conséquence, le MERN a agi illégalement, sur la base de considérations étrangères et non pertinentes, commettant ici un excès de compétence justifiant l'annulation de la décision par cette Cour.

[28] La demanderesse critique également le processus de consultation lui-même et les informations qui ont pu en ressortir. Elle soutient que :

- Le MERN a consulté douze détenteurs de BNE;

- Onze des douze ont des BNE sur des terrains autres que celui convoité alors que le douzième est favorable à la demande;
- Huit des titulaires de BNE concernés sont des concurrents de la demanderesse;
- Les titulaires de BNE en question utilisent très peu de ressources;
- On ne l'a pas informée du processus de consultation;
- Le MERN n'a pas considéré les informations requises par le règlement ou même les études disponibles eu égard à la quantité et à la qualité des ressources pouvant approvisionner les titulaires de BNE.

[29] La demanderesse tire de tout ceci que le processus de consultation qui a été mené par le MERN constituait dans les faits un prétexte pour refuser sa demande.

[30] En réplique, la Procureure générale du Québec expose dans un plan d'argumentation remis au Tribunal au moment de l'audition ce qui suit :

- La PGQ soutient également que le fardeau de démontrer que le pouvoir discrétionnaire du ministre a été exercé de façon déraisonnable appartient à la demanderesse.
- La PGQ soutient qu'à la lumière de la preuve au dossier et du droit applicable la demanderesse ne s'est pas déchargée de son fardeau de démontrer que la décision P-1 résulte de l'exercice abusif du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 142 de la *Loi sur les mines*.
- La PGQ soutient plus spécifiquement que le MERN n'a pas agi sous la dictée d'un tiers et qu'il a pris en considération que des éléments pertinents à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, dans le respect des termes, de l'objet et de l'esprit de la *Loi sur les mines*.

[31] Or, après avoir examiné l'ensemble de ces arguments, le Tribunal est d'avis que la décision prise par le MERN est raisonnable au regard des dispositions de la Loi applicable et des faits qui ont été portés à sa connaissance.

[32] Il n'est pas contesté que la demande de Norascon devait être évaluée sur la base du quatrième paragraphe de l'article 142 de la *Loi sur les mines* que nous avons vu précédemment.

[33] Ce paragraphe expose clairement que le ministre a la discrétion de refuser un bail exclusif comme celui demandé par Norascon s'il en vient à la conclusion qu'il est nécessaire de réserver le terrain visé par la demande pour garantir l'approvisionnement

de personnes ou d'entreprises qui bénéficient ou qui pourraient bénéficier dans le futur d'un bail non exclusif sur le même terrain.

[34] Or, c'est justement le motif sur lequel s'appuie le MERN pour refuser la demande :

*« Après analyse, la DDCAM juge nécessaire de réserver le terrain concerné par votre demande pour garantir l'approvisionnement requis pour l'exercice de baux non exclusifs. Ainsi votre demande citée en objet est refusée. »*

[35] Malgré cela, la demanderesse fait le reproche au MERN d'avoir mené une consultation auprès d'individus et d'entreprises qui jouissaient d'un bail non exclusif à proximité du terrain visé et d'avoir basé son analyse de la situation sur le résultat de celle-ci.

[36] Le Tribunal ne voit pas les choses du même œil puisqu'il est manifeste que le MERN peut, en vertu du quatrième paragraphe de l'article 142, prendre en compte les limitations qu'une autorisation pourrait apporter à l'exercice d'un bail non exclusif déjà conclu, ou même d'un bail à conclure. Dans un tel contexte, il apparaît évident que la présence d'exploitants à proximité du terrain visé par la demanderesse, ainsi que les besoins futurs de ceux-ci étaient pertinents au regard de la décision à prendre. Cela permet de dire que la consultation menée par le MERN ne l'a pas été hors contexte et qu'elle se justifie dans les circonstances, qu'elle soit ou non prévue à la Loi ou dans un règlement.

[37] Il faut ajouter à cela que le ministre a manifestement pris en compte d'autres informations que celles issues de sa consultation pour prendre sa décision.

[38] En effet, comme l'expose la Procureure générale du Québec dans son argumentation écrite, laquelle s'appuie sur une déclaration assermentée de monsieur Serge Larouche, il appert que :

- M. Serge Larouche, aux fins du traitement de la demande avait accès aux dossiers ministériels, à une copie des dossiers de la MRC concernant le traitement des première et deuxième demandes;
- Il a également constaté que le terrain visé par la demande (P-7) portait en grande partie sur le site d'extraction de substances minérales de surface (site d'extraction) numéro 12, adjacent au site d'extraction numéro 06 du feuillet SNRC 32D09 et adjacent au bail exclusif numéro 516 détenu par Sintra inc., (PGQ-1, PGQ-2 et PGQ-3);

- M. Larouche était déjà au fait de la présence, dans la région où est située la demande de plusieurs restrictions à l'activité minière visant notamment la protection des sources d'eau potable (PGQ-4);
- M. Larouche a également constaté que les sites d'extraction numéro 12 et numéro 06 du feuillet SNRC 32D09, faisaient respectivement l'objet d'un ou plusieurs baux non exclusifs(BNE) (PGQ-5 et PGQ 6, en liasse);
- Avant la demande (P-7), le MERN avait constaté que l'exploitation, par les titulaires de BNE, des sites d'extraction numéro 12 et numéro 06 du feuillet SNRC 32D09, avait progressé vers le Nord-Ouest (PGQ-1, PGQ-2 et PGQ-3), soit vers le terrain visé par la demande (P-7);
- Le MERN a également constaté que ces sites d'extraction, au nord, sont situés près des limites de terrains privés (PGQ-7) et qu'il existait, dans la région où était située la demande, plusieurs restrictions à l'activité minière;
- Le MERN a considéré opportun de vérifier les intentions des titulaires de BNE, actuels et celui récemment expiré, situés sur les sites d'extraction numéro 12 et numéro 06 du feuillet SNRC 32D09 (PGQ-5 et PGQ-6, en liasse) quant à leurs besoins actuels et futurs (P-9, p. 13 à 24);
- Béton Fortin inc., « filiale » de la demanderesse, qui a, à sa tête, le même président que celle-ci, soit M. Michel Fortin (PGQ-8 et PGQ-9), et dont M. David Fortin est actionnaire, faisait partie de la liste des titulaires de BNE à qui s'est adressé le MERN avant de rendre sa décision (P-9, p.13 à p.46). Béton Fortin inc. n'a pas fourni de commentaires;
- Le MERN a analysé les réponses obtenues des titulaires de BNE et celles-ci, entre autres éléments, ont été considérées dans l'analyse de la demande;
- Ainsi, la présence de BNE situé sur les sites d'extraction numéro 12 et numéro 06 du feuillet SNRC 32D09, la progression de l'exploitation de ceux-ci vers le Nord- Ouest ainsi que les réponses obtenues des titulaires de BNE, témoignaient, pour le MERN, de l'intérêt pour la ressource dans ces sites;
- Pour le MERN, l'ensemble de ces éléments confirmaient l'existence de besoins actuels et futurs ainsi que l'impact potentiel que la conclusion du BEX visé par la demande (P-7) était susceptible d'avoir sur l'approvisionnement requis pour l'exercice des BNE situés sur les sites d'extraction numéro 12 et numéro 06, du feuillet SNRC 32D09.

[39] Ces informations sont substantielles et débordent largement de celles obtenues par la consultation des douze propriétaires de baux exclusifs. Or, comme la Cour suprême du Canada l'a rappelé dans l'affaire *Vavilov* :

La Cour de révision doit également interpréter les motifs du décideur en fonction de l'historique et du contexte de l'instance dans laquelle ils ont été rendus. Il peut considérer, par exemple, la preuve dont disposait le décideur, les observations des parties, les politiques aux lignes directrices accessibles au public dont a tenu compte le décideur et des décisions antérieures dans l'organisme administratif en question. Cela peut expliquer un aspect du raisonnement qui ne ressort pas à l'évidence des motifs eux-mêmes; cela peut aussi invalider, que ce qui semble être une accumulation des motifs ne constitue pas en définitive un manque de justification, d'intelligibilité ou de transparence.

[40] Le Tribunal conclut donc que la demanderesse n'a pas réussi à démontrer, comme elle en avait le fardeau, que l'analyse qui a été menée par le MERN et les motifs qui la sous-tendent ont conduit à une décision déraisonnable. En effet, les faits de l'espèce et le contenu de la Loi pouvaient raisonnablement amener le MERN à conclure comme il l'a fait. Il est possible de suivre son raisonnement et l'on peut conclure que la décision, quoiqu'exprimée en peu de mots, est raisonnable.

[41] Au moment de conclure de la sorte, le Tribunal note que dans une affaire similaire à celle qui nous occupe ici, la Cour d'appel du Québec reconnaissait le pouvoir discrétionnaire du ministre de trancher de telle demande à partir des informations disponibles, sans que cela ne devienne abusif ou irrégulier :

10 Premièrement, le 4e alinéa de l'article 142 de la Loi sur les mines permet au ministre de choisir entre émettre un bail exclusif d'exploitation permettant à une seule entreprise de s'approvisionner en substances minérales ou réserver le terrain afin d'accorder des baux non exclusifs d'exploitation permettant à plusieurs entreprises de bénéficier de ce même avantage. Le législateur autorise le ministre à gérer l'attribution des ressources entre les diverses entreprises pouvant réclamer des baux sur un même territoire.

11 Deuxièmement, lorsqu'il a dû choisir entre émettre un bail exclusif d'exploitation à l'appelante ou réserver le territoire qu'elle convoitait pour pouvoir éventuellement accorder des baux non exclusifs d'exploitation, il a été considéré que le territoire visé est une zone urbanisée dont une partie est consacrée à des fins récréatives et une autre partie, l'aéroport de Val-d'Or, appartient au gouvernement fédéral. L'article 17 de la Loi sur les mines prévoit :

La présente loi vise à favoriser la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains et ce, en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire.

12 En l'espèce, le refus d'octroyer à l'appelante un bail exclusif dépend de la décision de réserver le territoire pour des baux non exclusifs et l'octroi de ce type de baux est possible dans la zone H. Pour des raisons qui lui sont propres, l'appelante, selon son avocat, n'est pas intéressée à ce genre de bail et la requête sous étude ne demande qu'un bail exclusif.

Tel que constitué, le dossier ne permet pas de conclure que la décision de refuser tout bail exclusif est irrégulière ou contraire à la loi; une partie de la zone visée est ouverte aux baux non exclusifs et peut être agrandie comme ce fut déjà le cas et l'on ne peut conclure que l'interdiction sur le reste du secteur est une simulation ou origine de considérations abusives ou irrégulières<sup>23</sup>

**QUESTION 2 :** Le MERN a-t-il excédé sa juridiction en ne s'estimant pas lié par la procédure prévue à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* ?

### 1. Détermination de la norme de contrôle

[42] La demanderesse propose de retenir la norme de contrôle de la décision correcte. Selon elle, puisque l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* n'aurait pas été respecté, il en découlerait un excès de compétence.

[43] L'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit ce qui suit :

5. L'autorité administrative ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature, sans au préalable:

1° avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;

2° avoir informé celui-ci, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent;

3° lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

Il est fait exception à ces obligations préalables lorsque l'ordonnance ou la décision est prise dans un contexte d'urgence ou en vue d'éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé aux personnes, à leurs biens ou à l'environnement et que, de plus, la loi autorise l'autorité à réexaminer la situation ou à réviser la décision.

[44] La défenderesse propose plutôt de retenir encore une fois la norme de la décision raisonnable.

[45] Pour trancher cette question, il est de nouveau pertinent de référer à l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Vavilov* où la Cour explique que :

<sup>23</sup> *A. Lamothe (1991), division de Sintra inc. c. Maranda*, J.E. 98-1057 (C.A.).

25. [...] A notre avis, il y a maintenant lieu d'affirmer que chaque fois qu'une cour examine une décision administrative, elle doit partir de la présomption que la norme de contrôle applicable à l'égard de tous les aspects de cette décision est celle de la décision raisonnable. Si cette présomption vise l'interprétation de sa loi habilitante par le décideur administratif, elle s'applique aussi de façon plus générale aux autres aspects de sa décision.

[...]

77. Il est de jurisprudence constante que l'équité procédurale n'exige pas que toutes les décisions administratives soient motivées. L'obligation d'équité procédurale en droit administratif est "éminemment variable", intrinsèquement souple et tributaire du contexte : *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 682; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 22-23; *Moreau-Bérubé*, par. 74-75; *Dunsmuir*, par. 79. Dans le cas d'un contexte décisionnel administratif qui donne lieu à une obligation d'équité procédurale, les exigences procédurales applicables sont déterminées eu égard à l'ensemble des circonstances : *Baker*, par. 21. Dans l'arrêt *Baker*, la Cour a dressé une liste non exhaustive de facteurs qui servent à définir le contenu de l'obligation d'équité procédurale dans un cas donné, notamment la nécessité de fournir des motifs écrits. Parmi ces facteurs, mentionnons (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif; (3) l'importance de la décision pour l'individu ou les individus visés; (4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; et (5) les choix de procédure faits par le décideur administratif lui-même : *Baker*, par. 23-27; voir également *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, 2004 CSC 48, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 5. Parmi les cas où des motifs écrits sont généralement nécessaires, on compte les situations où le processus décisionnel accorde aux parties le droit de participer, où une décision défavorable aurait une incidence considérable sur l'intéressé, ou encore celles où il existe un droit d'appel : *Baker*, par. 43; *D. J. M. Brown et l'honorable J. M. Evans, avec l'aide de D. Fairlie, Judicial Review of Administrative Action in Canada (feuilles mobiles)*, vol. 3, p. 12-54.

[46] Ainsi, la procédure et l'équité procédurale dans le champ du droit administratif seraient éminemment variables, intrinsèquement souples et tributaires du contexte. Il faut également prendre en compte que la présomption de l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable s'appliquerait à tous les aspects de la décision, ce qui peut donc inclure, par voie de conséquence, la procédure suivie.

[47] Sur cette question, voici ce qu'écrivait la Cour d'appel du Québec dans une affaire où elle devait déterminer la norme de contrôle applicable à une question de respect des principes de justice naturelle par un organisme administratif appliquant sa loi constitutive comme c'est le cas en l'espèce :

38 J'estime pour ma part que la question du respect de la règle *audi alteram partem* se soulève ici dans un cadre législatif particulier, faisant en sorte que ce n'est pas la norme de la décision correcte qui doit s'appliquer, mais celle de la décision raisonnable.

47 Considérant tout cela, j'estime, par analogie, que la norme de la décision raisonnable doit aussi s'appliquer lorsque la question de la justice naturelle se pose dans le contexte de l'interprétation par le tribunal administratif de sa loi constitutive et accessoirement aux dispositions qu'elle doit ainsi interpréter et appliquer, comme c'est ici le cas. [...] <sup>24</sup>

[48] En résumé, le Tribunal retient de tout ceci que :

- Lorsqu'il se prononce sur la demande de conclusion d'un bail exclusif, le ministre applique sa loi constitutive, un cadre législatif particulier;
- Comme on le verra, c'est en interprétant sa loi constitutive (art. 8 et 284 de la Loi) un cadre législatif particulier que le ministre conclut ne peut pas être lié par l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*, ce qui impose la réserve;
- Le ministre exerce un pouvoir discrétionnaire;
- Le contexte de la prise de décision par le ministre est que celui-ci doit répondre rapidement et de façon efficace à une demande qui lui est présentée. Une procédure alourdie pourrait nuire à de tels objectifs;
- L'obligation d'équité procédurale dans le champ du droit administratif est éminemment variable, intrinsèquement souple et tributaire du contexte, ce qui impose au Tribunal l'obligation de respecter une réserve à cet égard;
- Or, il n'est pas question ici d'une question d'équité procédurale pure mais de l'interprétation par le ministre d'une loi spécialisée en matière de justice administrative qui, sans être sa loi constitutive, est intimement liée à son mandat, ce qui appelle de nouveau la réserve.

[49] Pour l'ensemble de ces motifs, le Tribunal conclut que la norme de la décision raisonnable doit également être retenue afin d'examiner si le ministre devait procéder à l'examen de la demande de bail exclusif en respect de la *Loi sur la justice administrative*.

---

<sup>24</sup> *Syndicat des travailleuses et travailleurs de ADF – CSN c. Syndicat des employés de Au dragon forgé inc.*, 2013 QCCA 793.

## 2. Analyse de la décision sur la base de la norme de la décision raisonnable

[50] L'argumentation de la demanderesse est que le ministre a conclu sur sa demande sans respecter la procédure prévue à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* qui consiste à l'informer de son intention ainsi que des motifs sur lesquels il allait se baser pour refuser sa demande de bail exclusif. Elle lui reproche aussi de ne pas l'avoir informée de la teneur des plaintes ou des oppositions qui ont été formulées par les détenteurs de baux non exclusifs consultés et de ne pas lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations pour compléter son dossier.

[51] La défenderesse réplique à cet argument qu'il était raisonnable pour le ministre de conclure qu'il n'était pas lié dans sa procédure par l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* lorsqu'on examine ensemble les articles 8 et 284 de la *Loi sur les mines*. Voici le texte des deux articles en question :

8. Sont des droits réels immobiliers les droits miniers conférés au moyen des titres suivants:

- claim;
- bail minier;
- concession minière;
- bail d'exploitation de substances minérales de surface.

284. Le ministre doit, avant de suspendre ou de révoquer un droit minier, notifier par écrit au titulaire le préavis prescrit par l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* (chapitre J-3), dont il transmet copie au registraire, et lui accorder un délai d'au moins 15 jours pour présenter ses observations.

La mise à la poste du préavis interrompt les délais prévus aux articles 280 et 281.

[52] Il faut bien admettre que l'article 284 prévoit que l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* est applicable seulement dans les cas où il est question de suspendre ou de révoquer un droit minier, tel que défini à l'article 8, ce qui inclut un bail d'exploitation de substances minérales de surface.

[53] Or, comme il n'est pas question ici de suspendre ou de révoquer un bail et donc, de retirer des droits, mais plutôt d'accepter d'en conclure un ou non, le Tribunal en vient

à la conclusion qu'il était raisonnable pour le MERN de conclure qu'il n'était pas lié par la procédure prévue à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*.

[54] Le Tribunal conclut donc que la demanderesse n'a pas réussi alors qu'elle en avait le fardeau à démontrer que la décision du MERN de ne pas suivre la procédure prévue à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* est déraisonnable. Bien au contraire, il possible de suivre son raisonnement à l'examen de la Loi.

**POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[55] **REJETTE** la demande de pourvoi de contrôle judiciaire;

[56] **AVEC FRAIS de justice.**

---

**PIERRE C. BELLAVANCE, j.c.s.**

**M<sup>e</sup> Maxime-Arnaud Keable**

**M<sup>e</sup> Benoit Mailloux**

Fasken Martineau

Casier n° 133

Avocats de la demanderesse

**Me Annick Dupré**

Lavoie Rousseau

Casier n° 134

Avocats de la défenderesse

**M<sup>e</sup> Pierre-Éric Laforest**

Cain Lamarre

Casier n° 52

Avocats du mise en cause

Date d'audience :

Le 26 février 2020