

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-007310-110 et 200-09-007314-112
(400-17-001703-087)

DATE : 17 septembre 2012

**CORAM : LES HONORABLES FRANCE THIBAULT, J.C.A.
PAUL VÉZINA, J.C.A.
JACQUES R. FOURNIER, J.C.A.**

N° : 200-09-007310-110

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
APPELANT – Mis en cause

c.

**RÉJEANE BÉLANGER
SERGE PINET
ROBERT DUCHESNEAU**
INTIMÉS - Demandeurs

et

**MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DES PARCS
BÉTONNIÈRE LA TUQUE INC.
NANCY GIROUX
LUC CONSTANT
MUNICIPALITÉ DE LA BOSTONNAIS**
MIS EN CAUSE – Défendeurs

N° : 200-09-007314-112

BÉTONNIÈRE LA TUQUE INC.
NANCY GIROUX
LUC CONSTANT
APPELANTS - Défendeurs

c.

RÉJEANE BÉLANGER
SERGE PINET
ROBERT DUCHESNEAU
INTIMÉS – Demandeurs

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MIS EN CAUSE – Mis en cause

et

**MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DES PARCS**
MUNICIPALITÉ DE LA BOSTONNAIS
MIS EN CAUSE – Défendeurs

ARRÊT

[1] Les appelants, le procureur général du Québec et Bétonnière La Tuque inc., Nancy Giroux et Luc Constant, se pourvoient contre un jugement rendu le 12 janvier 2011 par la Cour supérieure, district de Trois-Rivières (l'honorable Suzanne Ouellet), qui a accueilli l'action des intimés relativement à l'exploitation d'une sablière sur un immeuble appartenant à l'appelante Giroux, qui a annulé les avis de conformité délivrés par la municipalité de La Bostonnais et le certificat d'autorisation délivré par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et qui, en conséquence, a prononcé une ordonnance d'injonction interdisant à l'appelante la Bétonnière La Tuque inc. d'y exploiter une sablière.

[2] Pour les motifs du juge Fournier, auxquels souscrivent les juges Thibault et Vézina, **LA COUR** :

[3] **ACCUEILLE** les appels;

[4] **INFIRME** le jugement de première instance;

[5] **REJETTE** l'action des intimés, avec dépens tant en Cour supérieure qu'en Cour d'appel.

FRANCE THIBAUT, J.C.A.

PAUL VÉZINA, J.C.A.

JACQUES R. FOURNIER, J.C.A.

Me Isabelle Gagné
CHAMBERLAND GAGNON
Pour le Procureur général du Québec

Me Marc Lalonde
BÉLANGER SAUVÉ
Pour Réjeane Bélanger, Serge Pinet et Robert Duchesneau

Me Francis Gervais
DEVEAU BOURGEOIS GAGNÉ HÉBERT & ASSOCIÉS
Pour Bétonnière La Tuque inc., Nancy Giroux et Luc Constant

Me Jean-François Girard
DUFRENSE HÉBERT COMEAU
Pour la Municipalité de La Bostonnais

Date d'audience : 3 avril 2012

MOTIFS DU JUGE FOURNIER

[6] Il s'agit de deux appels déposés, l'un par l'appelant procureur général du Québec et l'autre par les appelants Giroux, Constant et Bétonnière La Tuque inc. à l'encontre d'un jugement de la Cour supérieure, district de Trois-Rivières, qui accueille une demande en annulation d'un avis de conformité donné par la mise en cause, la Municipalité de La Bostonnais, un certificat d'autorisation délivré par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (Ministre) et qui prononce une ordonnance d'injonction interdisant à Bétonnière La Tuque inc. d'exploiter une sablière et des activités de concassage sur un immeuble appartenant à l'appelante Giroux.

MISE EN CONTEXTE

[7] Le litige porte essentiellement sur la légalité de l'avis de conformité délivré par la Municipalité de La Bostonnais en vue de l'obtention d'un certificat d'exploitation d'une sablière par Bétonnière La Tuque inc. sur un immeuble appartenant à l'appelante Giroux et aussi sur la légalité de l'avis d'autorisation donné par le Ministre, malgré l'opposition des intimés qui sont voisins du terrain sur lequel l'exploitation devait avoir lieu.

LES FAITS

[8] L'appelante Giroux (200-09-007314-112) est propriétaire du lot 38B, partie du cadastre officiel du rang nord-ouest, Canton de Bourgeois, circonscription foncière de La Tuque, qui est situé sur le territoire de la mise en cause, la Municipalité de La Bostonnais (la Municipalité). C'est un immeuble dont elle a hérité. L'appelant Constant est son conjoint. Les intimés Bélanger, Pinet et Duchesneau sont propriétaires de lots voisins (partie du lot 40 et lot 39 du même cadastre).

[9] Selon le *Règlement de zonage* en vigueur, les lots sont situés dans une zone agroforestière désignée AF. Dans cette zone, divers usages sont autorisés. Le lot de Giroux et ceux de Bélanger, Pinet et Duchesneau se trouvent, selon la grille des usages, dans la zone AF6. Y sont autorisés les usages suivants : résidentiel familial; résidentiel bifamilial; résidentiel mobile; résidentiel saisonnier; commercial rural et agricole. Certains autres usages y sont permis, soit les activités semi-industrielles rattachées à la transformation primaire des ressources naturelles. La grille des usages ne permet pas spécifiquement l'exploitation d'une carrière ou d'une sablière, non plus qu'elle ne l'interdit.

[10] La concession du lot aux auteurs de Giroux est postérieure à 1966, ce qui emporte une incidence sur la propriété des minéraux en regard de la *Loi sur les mines*¹. Ce fait entraînera d'ailleurs une modification du certificat d'autorisation pour tenir compte du fait que c'est l'État qui a la propriété des minéraux pour les concessions consenties après 1966. J'y reviendrai au moment de l'analyse.

[11] Giroux souhaite construire une maison sur son lot. Pour ce faire, elle doit aplanir une butte qui s'y trouve. Elle demande un permis pour exploiter une sablière, extraire et transférer des minéraux. C'est l'appelante Bétonnière La Tuque inc. (Bétonnière), qui, dans les faits, obtiendra le certificat d'autorisation du Ministre.

[12] À la fin de 2007 ou au début de janvier 2008, Bélanger est informée du projet de Giroux. Elle entreprend auprès de la Municipalité et du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (Ministère) une série de démarches en vue de s'y opposer. Elle assiste aux séances du conseil municipal, rencontre des fonctionnaires et des élus municipaux, fait signer une pétition, écrit à la Municipalité et au Ministère. L'attitude de la Municipalité lui laisse croire qu'elle pourrait avoir gain de cause.

[13] L'exploitation des carrières et des sablières est une activité encadrée qui doit faire l'objet d'un processus d'approbation par le Ministre. Une demande de certificat d'autorisation doit être présentée au Ministre en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*² (LQE). Le *Règlement sur les carrières et sablières*³ (Règlement), adopté sous l'autorité de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, prévoit les conditions que le demandeur d'autorisation doit remplir lorsqu'il présente sa demande.

[14] Le Règlement exige du demandeur d'autorisation qu'il accompagne sa demande d'un avis de conformité aux règlements municipaux de la municipalité où l'on veut exploiter la sablière.

[15] Bélanger apprend, le 15 février 2008, de la bouche du président de Bétonnière, un certain Riberdy, que la Municipalité a délivré l'avis de conformité. Elle intensifie ses démarches tant auprès de la Municipalité que du Ministère. La Municipalité dit être en attente d'un avis juridique.

[16] Le 12 mai 2008, le Ministre délivre le certificat d'autorisation, qui permet l'exploitation d'une sablière d'une superficie totale de 6500 mètres carrés. L'activité de concassage est prévue pour 20 jours. Par la suite, Bétonnière pourra s'y approvisionner pendant quelques années.

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

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

³ *Règlement sur les carrières et sablières*, Q-2, r. 7.

[17] Bélanger est informée de la délivrance du certificat le 20 mai 2008. Elle continue ses démarches auprès de la Municipalité. Ayant compris que ses démarches qu'elle croyait bien reçues ne mènent à rien, elle retient les services d'un avocat, qui envoie des mises en demeure à Giroux, à la Bétonnière, à la Municipalité et au Ministre.

[18] Le 15 juillet, Bélanger intente son action en nullité de l'avis de conformité de la Municipalité et du certificat d'autorisation du Ministre. Sa demande est assortie de conclusions en injonction qui visent à interdire l'exploitation de la sablière.

[19] Il s'est écoulé 56 jours entre le jour où elle apprend l'existence du certificat d'autorisation et la demande en justice. Il s'est également écoulé cinq mois depuis que Bélanger a eu connaissance de l'avis de conformité de la Municipalité.

[20] Le 3 septembre 2008, le juge Dufresne de la Cour supérieure prononce une ordonnance d'injonction interlocutoire où il interdit, pendant l'instance, l'exploitation d'une sablière.

JUGEMENT DONT APPEL

[21] La juge de première instance rejette le moyen relatif à la tardiveté du recours parce qu'elle estime que, dans les circonstances de l'affaire, notamment les nombreuses démarches entreprises par les intimés et leur perception de l'attitude de la Municipalité, la demande a été déposée dans un délai raisonnable.

[22] Ensuite, elle se penche sur la norme de contrôle applicable à la demande de révision des décisions du Ministre et de la Municipalité relatives à la délivrance du certificat d'autorisation et de l'avis de conformité.

[23] Pour la juge de première instance, l'expertise du fonctionnaire municipal et du Ministre ne peut être reconnue parce que les questions sont des questions de droit. En conséquence, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

[24] Elle passe ensuite à l'examen des diverses dispositions législatives et réglementaires pour conclure à l'illégalité de l'avis de conformité et des certificats d'autorisation modifiés qu'elle annule. En outre, elle prononce une ordonnance d'injonction à l'endroit de Bétonnière.

QUESTIONS EN LITIGE

[25] Les deux appels soulèvent les questions suivantes que je résume ainsi :

a) Est-ce que la juge de première instance a commis une erreur de droit dans la détermination de la norme d'intervention à l'égard de la validité des avis de conformité et certificats d'autorisation?

b) Est-ce que la juge de première instance a erré dans son interprétation de l'article 10 du Règlement en considérant que, dès qu'un usage résidentiel ou commercial est permis dans une zone, la prohibition d'établir une nouvelle carrière ou sablière s'applique?

[26] Enfin, les appelants Giroux, Constant et Bétonnière soutiennent que la juge de première instance commet une erreur manifeste et déterminante dans son appréciation du caractère raisonnable du délai à tenter les procédures.

ANALYSE

[27] Je disposerai de la question du délai pour ensuite traiter des questions de fond.

[28] Est-ce que l'action a été entreprise dans un délai raisonnable?

[29] La juge de première instance se prononce d'abord sur la prétention des défendeurs qui plaident la tardiveté du recours en nullité et elle rejette ce moyen au motif que les demandeurs ont tardé à agir en raison du fait qu'ils croyaient sincèrement que leurs démarches leur permettraient d'avoir gain de cause.

[30] Sur cette question, je rappelle que la Cour supérieure, en vertu de son pouvoir de surveillance, jouit d'un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer si le délai entre l'acte attaqué et la signification des procédures judiciaires avait un caractère raisonnable⁴.

[31] Dans l'arrêt *Matane (Ville) c. Fraternité des policiers et pompiers de la ville de Matane*, la Cour a décidé, en regard de la norme d'intervention d'une cour d'appel, que : « à moins que les appelants ne démontrent que le juge s'est appuyé sur des critères erronés ou a tiré des critères autrement valides des conclusions abusives, je crois qu'une Cour d'appel ne devrait pas simplement substituer son appréciation à la sienne ». ⁵

[32] Il est généralement acquis que le délai pour se pourvoir par voie de révision judiciaire est de 30 jours. Il appartient au demandeur de faire la démonstration de circonstances exceptionnelles justifiant un délai plus long. L'action en nullité est différente de la demande en révision judiciaire même si, dans un cas comme dans l'autre, c'est le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure qui est sollicité. Le juge Morissette écrivait récemment⁶ :

[24] Il ne pouvait être question ici pour les intimés d'attaquer l'ordonnance de l'appelante par une requête formée en vertu de l'article 846 C.p.c. L'action en

⁴ *Immeubles Port-Louis Itée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, p.59, tel que réaffirmé dans *Bellemarre c. Lisio*, EYB 2010-173390 (C.A.), paragr.23.

⁵ *Matane (Ville) c. Fraternité des policiers et pompiers de la ville de Matane* [1987] R.J.Q. 315-317, EYB 1987-91300 (C.A.).

⁶ *Bellemarre c. Lisio*, *supra*, note 4, paragr. 24.

nullité était l'un des recours possibles, compte tenu du type de décision que ciblaient les intimés. Ce recours, qui n'est pas assujéti à l'article 835.1 C.p.c., permet d'atteindre bien d'autres choses que les décisions judiciaires ou quasi judiciaires, et la notion de délai raisonnable dans son cas est une pure création prétorienne qui laisse assez largement place à l'exercice d'une discrétion.

[Je souligne]

[33] Dans l'arrêt *Syndicat des employés de commerce de Rivière-du-Loup c. Turcotte*, la Cour d'appel a défini les critères qui doivent être pris en considération pour apprécier le caractère raisonnable d'un délai⁷. Entre autres, il faut considérer la matière dont il s'agit, le fondement du droit, la nature de l'organisme décisionnel, la nature de l'ordonnance, les conséquences de celle-ci, les causes du délai, etc.

[34] En application de ces facteurs, la juge de première instance a estimé que Bélanger et les autres demandeurs étaient de bonne foi et que le délai se justifiait par des tentatives politiques et administratives d'obtenir gain de cause et une croyance sincère que la Municipalité allait refuser l'exploitation de la sablière.

[35] Ces motifs sont valables. En l'absence d'une erreur manifeste par la juge de première instance, la Cour doit faire preuve de déférence à l'égard de l'exercice de la discrétion de la Cour supérieure. Ce moyen d'appel sera rejeté.

[36] Ceci étant, j'examine maintenant les motifs d'appel sur le fond de la décision.

a) Est-ce que la juge de première instance a commis une erreur de droit dans la détermination de la norme d'intervention à l'égard de la validité des avis de conformité et certificats d'autorisation?

[37] Comme condition préalable à la détermination de la norme de contrôle applicable à la décision, je crois nécessaire de qualifier la nature du pouvoir qu'exerce le Ministre.

[38] L'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'Environnement* (LQE) indique que :

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

Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice

⁷ *Syndicat des employés du commerce de Rivière-du-Loup (Section Emilio Boucher, C.S.N.) c. Turcotte*, [1984] C.A. 316, EYB 1984-142565.

d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation.

La demande d'autorisation doit inclure les plans et devis de construction ou du projet d'utilisation du procédé industriel ou d'exploitation de l'industrie ou d'augmentation de la production et doit contenir une description de la chose ou de l'activité visée, indiquer sa localisation précise et comprendre une évaluation détaillée conformément aux règlements du gouvernement, de la quantité ou de la concentration prévue de contaminants à être émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement par l'effet de l'activité projetée.

Le ministre peut également exiger du requérant tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire dont il estime avoir besoin pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité, sauf si le projet a déjà fait l'objet d'un certificat d'autorisation délivré en vertu des articles 31.5, 31.6, 154 ou 189, d'une autorisation délivrée en vertu des articles 167 ou 203 ou d'une attestation de non-assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen délivrée en vertu des articles 154 ou 189.

[Je souligne]

[39] L'article 2 du *Règlement sur les carrières et sablières*⁸ prescrit que :

2. Autorisation: Nul ne peut entreprendre l'exploitation d'une carrière ou d'une sablière, entreprendre l'utilisation d'un procédé de concassage ou de tamisage dans une carrière ou augmenter la production d'un tel procédé de concassage ou de tamisage à moins d'avoir obtenu du ministre un certificat d'autorisation conformément à l'article 22 de la Loi.

Sans restreindre la généralité de ce qui précède, il est notamment nécessaire d'obtenir un certificat d'autorisation du ministre dans tous les cas où l'on établit ou agrandit une carrière ou sablière au-delà des limites d'une aire d'exploitation déjà autorisée par un certificat d'autorisation délivré antérieurement par le ministre et dans tous les cas où l'on agrandit une carrière ou une sablière existante sur un lot qui n'appartenait pas, le 17 août 1977, au propriétaire du fonds de terre où cette carrière ou sablière est située.

Pour les fins du présent article, il n'y a augmentation de production d'un procédé de concassage ou de tamisage que lorsqu'on accroît la capacité nominale de l'un ou l'autre procédé. Tout projet d'augmentation de production d'une carrière ou d'une sablière sans augmentation des procédés de concassage et de tamisage est soustrait à l'application des articles 22, 23 et 24 de la Loi.

Dans le cas d'une sablière d'où plusieurs personnes peuvent extraire des agrégats, il incombe au propriétaire de la sablière de présenter la demande.

⁸ R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 2, a. 2.

[40] Ensuite, les articles 7, 7.1 et 7.2 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* prévoient la forme, le contenu de la demande de certificat et la documentation qui doit l'accompagner :

7. Toute demande de certificat d'autorisation doit être adressée par écrit au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et, outre les prescriptions de l'article 22 de la Loi et de toute disposition d'un autre règlement pris en vertu de la Loi, comporter les renseignements et documents suivants:

1° s'il s'agit d'une personne physique, ses nom, adresse et numéro de téléphone;

2° s'il s'agit d'une personne morale, d'une société ou d'une association, son nom, l'adresse de son siège, la qualité du signataire de la demande ainsi qu'une copie certifiée d'un document émanant du conseil d'administration ou de ses associés ou de ses membres, qui autorise le signataire de la demande à la présenter au ministre;

3° le numéro matricule du fichier central des entreprises assigné à l'entreprise du demandeur par le registraire des entreprises;

4° s'il s'agit d'une municipalité, une copie certifiée d'une résolution du conseil qui autorise le signataire de la demande à la présenter au ministre;

5° la désignation cadastrale des lots sur lesquels sera réalisé le projet;

6° une description des caractéristiques techniques du projet;

7° un plan des lieux où le projet doit être réalisé, indiquant notamment le zonage du territoire visé;

8° une description de la nature et du volume des contaminants susceptibles d'être émis, rejetés, dégagés ou déposés ainsi que leurs points d'émission, de rejet, de dégagement ou de dépôt dans l'environnement;

9° dans le cas d'une mine à ciel ouvert, un plan de réaménagement du terrain indiquant:

a) la superficie du sol susceptible d'être endommagée ou détruite;

b) la nature du sol et de la végétation existante;

c) les étapes d'endommagement ou de destruction du sol et de la végétation, avec une estimation du nombre d'années;

d) les conditions et les étapes de réalisation des travaux de restauration.

En outre, toute demande de certificat d'autorisation pour des travaux mentionnés à l'un des sous-paragraphes a ou b du paragraphe 6 de l'article 2, que leur réalisation ait lieu dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, un lac, une tourbière, un étang, un marais ou un marécage ou en dehors d'un tel milieu, doit comporter:

1° la description des données que le projet permettra de colliger au plan géologique, hydrogéologique, géochimique ou géophysique;

2° la description des données que le projet permettra de colliger relativement à l'évaluation ou à la mise au point de techniques et de méthodes nouvelles de forage sécuritaires pour l'environnement;

3° l'indication que le projet doit être réalisé à l'intérieur ou à l'extérieur d'un périmètre d'urbanisation prévu au schéma d'aménagement et de développement de la municipalité régionale de comté sur le territoire de laquelle se situe le projet ou sur une partie de territoire affectée, le cas échéant, dans ce schéma, à la villégiature.

7.1. Celui qui demande un certificat d'autorisation pour des travaux mentionnés à l'un des sous-paragraphes a ou b du paragraphe 6 de l'article 2, que leur réalisation ait lieu dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, un lac, une tourbière, un étang, un marais ou un marécage ou en dehors d'un tel milieu, doit préalablement informer et consulter le public. À cette fin, il fait publier dans un journal distribué dans la municipalité où seront réalisés les travaux un avis comportant:

1° la désignation cadastrale du lot ou des lots sur lesquels sera réalisé le projet;

2° la description du périmètre du territoire où sera réalisé le projet ou l'illustration de ce site par croquis, en utilisant autant que possible le nom des voies de circulation ainsi que l'adresse du site, et la mention que la description ou l'illustration pourra être consultée au bureau de la municipalité;

3° un résumé du projet indiquant au moins les renseignements prévus aux paragraphes 6 à 8 du premier alinéa de l'article 7 et au deuxième alinéa de cet article;

4° la date, l'heure et l'endroit dans la municipalité où sera tenue la consultation publique, laquelle ne pourra avoir lieu avant l'expiration d'un délai de 20 jours à compter de la publication de l'avis;

5° la mention que toute personne pourra consulter le texte intégral du document présentant le projet mentionné au paragraphe 3 sur le site Internet de l'initiateur du projet dont l'adresse est indiquée dans l'avis et au bureau de la municipalité ou qu'elle pourra en obtenir copie à ce bureau moyennant paiement des frais.

L'initiateur du projet doit transmettre, dès sa parution, au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, à la municipalité et à la municipalité régionale de comté sur le territoire desquelles le projet doit être réalisé, une copie de l'avis visé au premier alinéa.

Lorsque le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs désigne une personne pour observer le déroulement de la consultation publique, cette personne assiste à l'assemblée publique et peut, le cas échéant, à la demande du ministre, agir à titre de modérateur et, à cette fin, intervenir sur toute question relative à la conduite de l'assemblée. Dans les 5 jours qui suivent la fin de la consultation publique, la personne désignée transmet au ministre et à l'initiateur du projet un compte rendu factuel portant sur le déroulement de celle-ci.

L'initiateur du projet doit produire un rapport des observations recueillies au cours de la consultation publique et y indiquer les modifications qu'il a apportées au projet, le cas échéant, à la suite de cette consultation. Celui-ci doit en transmettre copie à la municipalité. Une copie du rapport doit également être déposée au même moment, à des fins de consultation, au bureau de la municipalité; toute personne peut, moyennant paiement des frais, en obtenir copie.

Ce rapport, accompagné d'une copie de l'avis publié dans le journal, doit être joint à la demande de certificat d'autorisation.

7.2. Dans un délai de 10 jours à compter de la réception du rapport mentionné au quatrième alinéa de l'article 7.1, la municipalité soumet au ministre ses observations concernant le projet, notamment quant à ses effets à l'intérieur de son périmètre d'urbanisation et, le cas échéant, sur toute autre partie de son territoire affectée à la villégiature.

[41] L'article 3 du *Règlement sur les carrières et sablières* comporte aussi ses exigences alors qu'il prévoit :

3. Contenu de la demande : Quiconque demande un certificat d'autorisation pour une carrière ou une sablière en vertu de l'article 2, doit fournir les renseignements et documents suivants:

- a) le nom, l'adresse et le numéro de téléphone du requérant;
- b) le numéro cadastral du lot ou des lots où la carrière ou la sablière doit être exploitée ou, le cas échéant, le nom du canton désigné dans l'arpentage primitif;
- c) un plan général, à l'échelle, dûment certifié et signé indiquant:
 - i. l'aire d'exploitation, y compris la localisation des équipements, des aires de chargement, de déchargement et de dépôt des agrégats, des aires

d'entreposage des terres de découverte et du sol végétal ainsi que le zonage du terrain où sera située la carrière ou la sablière;

ii. le territoire avoisinant situé à moins de 600 m de l'aire d'exploitation dans le cas d'une carrière et celui qui est situé à moins de 150 m de l'aire d'exploitation dans le cas d'une sablière, selon la nature de la demande, ainsi que le zonage de ce territoire;

iii. le nom et le tracé des voies publiques, des voies d'accès existantes et à construire, des cours d'eau ou des lacs, l'emplacement des puits et l'emplacement et la nature de toute construction, terrain de camping ou établissement récréatif situés dans le périmètre délimité selon le sous-paragraphe ii;

iv. la date de préparation du plan général;

v. les limites de la propriété sur laquelle le requérant possède des droits d'exploitation;

d) une description des équipements qu'on prévoit utiliser et de la capacité nominale de ceux-ci ainsi que les plans et devis des équipements de concassage et de tamisage, y compris de tout appareil destiné à réduire ou à éliminer l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants;

e) la superficie du sol à découvrir et à exploiter ainsi que les épaisseurs moyennes et maximales qu'on prévoit exploiter;

f) dans le cas d'une carrière, un plan topographique de l'aire d'exploitation montrant des courbes de niveau d'au plus 1,5 m d'intervalle;

g) une description du mode et de la séquence d'exploitation, de la nature des agrégats que l'on prévoit extraire, de l'usage qu'on projette faire de ceux-ci et du taux de production annuelle prévu;

h) une évaluation de la quantité, exprimée en kg/heure, des matières particulaires qui seront émises à l'atmosphère par le système de dépoussiérage, dans le cas où on projette en utiliser un;

i) une description du lieu et du mode d'élimination des poussières récupérées par le système de dépoussiérage, le cas échéant;

j) les dates prévues pour le début et la fin des travaux d'exploitation de la carrière ou de la sablière, selon le cas;

k) un plan de réaménagement du terrain conforme à la section VII, ainsi que le calendrier d'exécution de celui-ci;

l) un certificat de la municipalité signé par le greffier ou le secrétaire-trésorier attestant que le projet ne contrevient à aucun règlement municipal et, le

cas échéant, une copie de toute approbation ou permis requis en vertu d'un règlement de la municipalité;

m) dans le cas d'une sablière, une garantie de 5 000 \$ dans le cas où la surface à découvrir est inférieure ou égale à 1 ha et de 4 000 \$ par ha ou fraction d'hectare dans le cas où la surface à découvrir est supérieure à 1 ha, cette garantie étant constituée sous l'une ou l'autre des formes suivantes:

i. en espèces ou par chèque certifié à l'ordre du ministre des Finances;

ii. en obligations payables au porteur, réalisables en tout temps, émises ou garanties par le gouvernement du Québec, par le gouvernement du Canada ou par une municipalité et dont la valeur au marché est au moins égale au montant de la garantie exigible;

iii. en un acte solidaire sous forme de cautionnement ou de police d'assurance, avec renonciation aux bénéfices de discussion et de division, émis par une institution bancaire, une caisse d'épargne et de crédit ou un assureur titulaire d'un permis délivré en vertu du chapitre I du titre IV de la Loi sur les assurances (L.R.Q., c. A-32);

iv. en une lettre de crédit irrévocable émise par une institution bancaire ou une caisse d'épargne et de crédit;

n) dans le cas prévu à l'article 14, une étude de l'impact qu'entraînera l'exploitation de cette carrière ou de cette sablière sur l'environnement et portant sur la contamination de l'eau, l'érosion du sol, les lieux de rassemblement ou de nidification des oiseaux migrateurs et les frayères des poissons;

o) dans le cas prévu à l'article 15, une étude hydrogéologique des lieux où on plantera la carrière ou la sablière;

p) dans le cas prévu à l'article 12, une évaluation du niveau maximum de bruit émis dans l'environnement en provenance de la carrière ou de la sablière selon le cas, accompagné du plan topographique décrit au paragraphe f.

[42] Enfin, l'article 8 du Règlement d'application prévoit l'obligation de fournir un certificat de conformité émanant du greffier ou secrétaire-trésorier d'une municipalité locale :

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

De plus, lorsque le projet concerne le territoire d'un parc régional ou un cours d'eau relevant de la compétence d'une municipalité régionale de comté, le demandeur doit fournir au ministre un certificat du secrétaire-trésorier de la

municipalité régionale de comté concernée sur la conformité de la réalisation du projet avec la réglementation municipale régionale applicable.

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

[43] On aura noté que cette même exigence se trouve à l'article 3 l) du *Règlement sur les carrières et sablières*.

[44] Il n'y a rien dans la Loi ou les Règlements qui force le Ministre à délivrer le certificat d'autorisation alors que la Loi lui permet, notamment au dernier paragraphe de l'article 22 et à l'article 24 LQE, d'avoir des exigences supplémentaires en vue de s'assurer de la conformité du projet à la Loi et aux Règlements.

[45] La jurisprudence et la doctrine considèrent que le pouvoir du Ministre, en vertu de l'article 22 de la LQE, est un pouvoir discrétionnaire.

[46] Dans l'ouvrage *L'environnement au Québec*⁹, à la rubrique 9.1.1.6, les auteurs écrivent :

La décision d'émettre un certificat d'autorisation ne peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec en vertu de l'article 96 de la loi.

[Citation omise]

Cependant, la légalité est sujette au contrôle de la Cour supérieure aux conditions élaborées par la théorie du droit administratif relative à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'Administration. Considérant le contexte législatif dans lequel se situe ce pouvoir discrétionnaire du ministre, la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable au sens de l'arrêt *Dunsmuir*, pour ce qui, touche à l'appréciation des faits, à l'application d'une politique gouvernementale et plus généralement, à l'exercice de la discrétion administrative.

[Je souligne]

[47] Dans *Chagnon c. Ferme Blanchette et Fils inc.*¹⁰, mon collègue le juge Dufresne, alors à la Cour supérieure, écrivait :

⁹ Robert Daigneault et Martin Paquet, *L'environnement au Québec : commentaires et législation*, édition sur feuilles mobiles, vol. 1, Farnham, Publications CCH/FM Ltée, 2012, n° 45-340, p. 9,103.

¹⁰ J.E. 2003-2034, paragr. 139 à 142.

[139] Le Ministre exerce un pouvoir discrétionnaire dans un contexte administratif. Bien que sa décision soit discrétionnaire, elle s'inscrit néanmoins dans le cadre réglementaire qui assujettit l'examen d'une demande d'autorisation aux modalités prescrites par règlement.

[140] Rien dans la loi ne précise l'expertise que posséderait le décideur, en l'occurrence le Ministre. Il demeure que le législateur lui confie la gestion de la Loi. Les renseignements et les documents exigés par le Règlement sont scrutés par les fonctionnaires du Ministère à qui le Ministre confie le soin de faire l'examen de la demande d'autorisation. En ce sens, le Ministre bénéficie des connaissances, de l'expérience et de l'expertise que possèdent les fonctionnaires de son Ministère à qui la demande d'autorisation est confiée, mais ce contexte ne suggère pas pour autant qu'il faille accorder à la décision du Ministre la plus grande retenue.

[141] Le troisième facteur vise à rechercher l'objet de la loi. L'objectif fondamental poursuivi par la Loi est la protection de l'environnement. La Loi est une loi d'ordre public.

[142] Quant à la nature de la question, elle se situe au cœur du pouvoir exercé par le Ministre en vertu des articles 22 et 24 de la Loi. La décision du Ministre implique des questions mixtes de faits et de droit. Elle nécessite la vérification de la conformité du projet à la Loi et aux règlements applicables.

[Je souligne]

[48] Aussi, dans *Gélinas c. Ville de Grand-Mère*¹¹, le juge Godbout de la Cour supérieure écrit à propos de la nature du pouvoir du Ministre :

104. La L.Q.E. est donc l'instrument privilégié dont dispose le Ministre pour s'acquitter de sa mission. Elle établit à l'article 19 le principe fondamental pour le bénéfice de toute personne du « *droit à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes* » :

« 19.1 Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi ainsi que, en matière d'odeurs, dans la mesure prévue par tout règlement municipal adopté en vertu du troisième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1). »

105. Ce droit à la qualité de l'environnement est assuré entre autres par trois dispositions qui, somme toute, confèrent au Ministre l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire lors d'une demande d'un certificat d'autorisation qui s'inscrit à l'intérieur d'une démarche essentiellement administrative.

¹¹ J.E. 2002-498, paragr. 104 à 110.

106. L'article 20, qui est de nature prohibitive, doit être lu avec les articles 22 et 24 de la Loi :

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

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

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

Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation.

La demande d'autorisation doit inclure les plans et devis de construction ou du projet d'utilisation du procédé industriel ou d'exploitation de l'industrie ou d'augmentation de la production et doit contenir une description de la chose ou de l'activité visée, indiquer sa localisation précise et comprendre une évaluation détaillée conformément aux règlements du gouvernement, de la quantité ou de la concentration prévue de contaminants à être émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement par l'effet de l'activité projetée.

Le ministre peut également exiger du requérant tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire dont il estime avoir besoin pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité, sauf si le projet a déjà fait l'objet d'un certificat d'autorisation délivré en vertu des articles 31.5, 31.6, 154 ou 189, d'une autorisation délivrée en vertu des articles 167 ou 203 ou d'une attestation de non-assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen délivrée en vertu des articles 154 ou 189.»

«24. Le ministre doit, avant de donner son approbation à une demande faite en vertu de l'article 22, s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera

conforme à la loi et aux règlements. Il peut, à cette fin exiger toute modification du plan ou du projet soumis.» (nous soulignons)

107. Dans l'analyse de tout projet qui requiert un certificat d'autorisation, le Ministre doit donc :

S'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement :

1. n'est pas «*prohibé par règlement du gouvernement*» (art. 20, 2^e al.) ou «*sera conforme à la loi et aux règlements*» (art. 24) ;
2. N'est pas «*susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens*» (art. 20, 2^e al.).

108. Dans un arrêt récent de la Cour d'appel(22), monsieur le juge André Forget écrit à ce sujet :

«[20] En premier lieu, la Cour supérieure reproche au ministre de s'être appuyé sur l'article 20 de la Loi sur la qualité de l'environnement, alors qu'il aurait dû limiter son examen à l'article 22. Le premier juge semble faire totalement fi de l'article 24 qui énonce expressément les devoirs du ministre en pareilles circonstances. L'article 24 reprend, en termes on ne peut plus clairs, les exigences de l'article 20. L'article 20 est d'ailleurs la clé de voûte de la Loi sur la qualité de l'environnement. Le ministre ne commet sûrement pas une erreur de droit en y référant, tout au contraire.»(nous soulignons)

109. En effet, si le Ministre peut, en vertu du 4^e alinéa de l'article 22, exiger «*tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire dont il estime avoir besoin pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité*», il peut certainement vérifier si un projet «*est susceptible de porter atteinte à la vie*».

110. L'on constate toute l'amplitude de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire aux termes duquel le Ministre doit, selon l'article 24 de la Loi, s'assurer que le projet pour lequel un certificat d'autorisation est demandé est conforme à la loi et à la réglementation et, en l'absence d'une telle législation, n'est pas «*susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens*».

[49] Déjà en 1982, les professeurs Duplessis, Héту et Piette¹² écrivaient :

¹² Duplessis, Héту, Piette, *La protection juridique de l'environnement au Québec, 1982*, Les éditions Thémis, p. 80.

Il n'y a dans la loi applicable, aucune règle de fond qui doit être observée dans les cas individuels. Il s'agit beaucoup plus pour le Directeur des Services de protection de l'environnement d'appliquer une politique de l'environnement tout en s'assurant, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, du respect de la Loi et des règlements. De plus, le Directeur doit juger de l'opportunité d'émettre le certificat d'autorisation en évaluant les conséquences du projet sur l'environnement.

[Je souligne]

[50] Le caractère discrétionnaire du pouvoir du Ministre a, plus récemment, été reconnu par la Cour dans l'arrêt *Reliance*¹³ où on y lit le passage suivant :

[39] *Reliance* ne conteste pas le pouvoir du Ministre de recourir à l'art. 22 L.Q.E. pour émettre le certificat. Comme ce fondement législatif n'est pas contesté, il ne peut être reproché au Ministre de se fonder sur des normes objectives pour prendre sa décision : *Québec (Ministre de l'Environnement et de la Faune) c. Marina l'Escale inc.*, [2000] R.J.Q. 1375 (C.A.). Le Guide constitue tout au plus des directives publiques auxquelles le Ministre se reporte. Une telle transparence est à encourager plutôt qu'à décourager. Le recours au Guide ne constitue donc pas, selon moi, un exercice illégal de discrétion.

[Je souligne]

[51] La Cour suprême dans l'arrêt *Baker c. Canada*¹⁴ offre une définition de la notion de pouvoir discrétionnaire qu'il convient de reprendre ici : « La notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un choix d'options à l'intérieur des limites imposées par la Loi ».

[52] Un pouvoir est donc discrétionnaire lorsque l'autorité administrative a le choix entre plusieurs solutions¹⁵.

[53] Au contraire, selon le professeur Pierre Lemieux, dans le cas d'une compétence liée, « l'action de l'autorité administrative doit s'insérer étroitement dans le cadre prévu par le législateur ». Le pouvoir d'un ministre sera donc lié, s'il doit agir dans un sens déterminé lorsque certaines conditions objectives prévues par la loi existent¹⁶; la délivrance d'un permis, lorsque la demande est valablement faite et que les droits sont payés, est un bon exemple d'acte lié.

¹³ *Reliance Power Equipment Ltd., Max Marshall c. Ville de Montréal et Procureur général du Québec*, AZ-50142902.

¹⁴ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, paragr. 52.

¹⁵ Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, sp. 164.

¹⁶ *Ibid.*, p. 164.

[54] Pour déterminer si un pouvoir est discrétionnaire, l'auteur Patrice Garant indique dans son ouvrage *Droit administratif*¹⁷ qu'il faut lire le texte de la norme :

Le législateur confère habituellement un pouvoir lié en utilisant le terme « doit », alors qu'un pouvoir discrétionnaire sera généralement attribué à son titulaire par le terme « peut », ou l'une ou l'autre des expressions suivantes : « s'il juge convenable », « s'il estime opportun », « s'il estime conforme à l'intérêt public », « selon qu'il le juge nécessaire », « peut à sa discrétion », « peut s'il le juge à propos », etc.

[55] Le contexte législatif peut aussi indiquer si un pouvoir est discrétionnaire¹⁸.

[56] Par ailleurs, selon les auteurs Pierre Issalys et Denis Lemieux : « l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire n'est valide que dans la mesure où il correspond à l'esprit et à la lettre de la norme habilitante [...] »¹⁹. Ils ajoutent cependant :

[...] une interprétation restrictive d'un pouvoir discrétionnaire ne doit pas empêcher que celui-ci s'exerce efficacement. On ne pourra donc l'entraver au point que l'intention du législateur soit mise de côté, car ainsi l'objet de la loi ne pourrait être atteint. Certains actes seront donc estimés nécessaires pour la mise en œuvre d'une loi, même si celle-ci ne prévoit pas expressément leur adoption. Leur auteur sera donc habilité par déduction nécessaire²⁰.

[57] Face à un pouvoir discrétionnaire, l'intervention judiciaire n'est possible que dans les cas d'abus ou de détournement de la discrétion à des fins autres que celles prévues à la loi.

[58] C'est ce que nous enseigne la jurisprudence et notamment l'arrêt *Baker*²¹ où on lit le passage suivant :

51 Comme je l'ai dit précédemment, la loi et le règlement délèguent un très large pouvoir discrétionnaire au ministre dans la décision d'accorder une dispense pour des raisons d'ordre humanitaire. Le règlement dit que «[l]e ministre est autorisé à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense [. . .] ou à faciliter l'admission au Canada de toute autre manière». Ce langage témoigne de l'intention de laisser au ministre une grande latitude dans sa décision d'accorder ou non une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire.

52 La notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un

¹⁷ Patrice Garant, *Droit administratif*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 193.

¹⁸ *Ibid.*, p. 196.

¹⁹ P. Issalys et D. Lemieux, *supra*, note 15, p. 212.

²⁰ *Ibid.*, p. 214.

²¹ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, *supra*, note 14, paragr. 51 à 53.

choix d'options à l'intérieur de limites imposées par la loi. K. C. Davis écrit ceci dans *Discretionary Justice* (1969), à la p. 4:

[TRADUCTION] Un fonctionnaire possède un pouvoir discrétionnaire quand les limites réelles de son pouvoir lui donnent la liberté de choisir entre divers modes d'action ou d'inaction possibles.

Il faut examiner en l'espèce l'approche du contrôle judiciaire en matière de pouvoir discrétionnaire administratif, en tenant compte de l'analyse «pragmatique et fonctionnelle» du contrôle judiciaire qui a été énoncée pour la première fois dans l'arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, 1988 CanLII 30 (CSC), [1988] 2 R.C.S. 1048, et appliquée dans des arrêts postérieurs dont *Canada (Procureur général) c. Mossop*, 1993 CanLII 164 (CSC), [1993] 1 R.C.S. 554, aux pp. 601 à 607, le juge L'Heureux-Dubé, dissidente sur d'autres points; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, 1994 CanLII 103 (CSC), [1994] 2 R.C.S. 557; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, 1997 CanLII 385 (CSC), [1997] 1 R.C.S. 748; et Pushpanathan, précité.

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 CanLII 24 (CSC), [1982] 2 R.C.S. 2, aux pp. 7 et 8; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, 1994 CanLII 115 (CSC), [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 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 interprétation raisonnable de la marge de manœuvre envisagée par le législateur, conformément aux principes de la primauté du droit (*Roncarelli c. Duplessis*, 1959 CanLII 50 (SCC), [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 CanLII 92 (CSC), [1989] 1 R.C.S. 1038).

[Je souligne]

[59] C'est aussi ce qu'enseigne le professeur Patrice Garant²², *Droit administratif* :

Cette théorie peut donner lieu à deux moyens de contestation. Premièrement, une loi peut être considérée d'une imprécision inacceptable si elle autorise la prise de décisions qui portent atteinte à un droit constitutionnalisé. Deuxièmement lorsqu'une loi donne le pouvoir de restreindre un droit constitutionnalisé, on peut tenir compte de la théorie de l'imprécision pour déterminer si la limite est imposée par une règle de droit au sens de l'article 1 de la Charte. Cette imprécision normative a pour conséquence de donner à une loi ou un règlement « une portée excessive ». Ces concepts d'imprécision et de portée excessive peuvent être appliqués séparément ou être intimement liés : sans être nécessairement imprécise une loi peut avoir une portée excessive et alors porter atteinte aux libertés protégées par la Charte.

Le pouvoir discrétionnaire est aussi limité par la common law, c'est-à-dire les principes du droit administratif.

Il existe un principe fondamental de droit administratif selon lequel le pouvoir discrétionnaire dont est investi un fonctionnaire ou un organisme administratif ne saurait être exercé que pour des motifs valables.

Ainsi la jurisprudence a depuis longtemps admis que l'on puisse attaquer l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, soit :

- parce que l'auteur a agi sans compétence ou autrement excédé sa compétence;
- parce que l'auteur de l'acte ne s'est pas conformé à la procédure prescrite, aux règles de la justice naturelle ou au principe de l'équité procédurale;
- parce que l'auteur a poursuivi une finalité impropre, a agi de mauvaise foi ou par malice ou de façon discriminatoire;
- parce que l'auteur a agi de façon déraisonnable ou absurde.

[Références omises]

[60] Plus récemment, dans *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*²³, la Cour suprême a retenu que la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable lorsque la décision de l'organisme administratif s'inscrit dans un contexte où plusieurs issues sont possibles :

[24] Il est donc clair que les tribunaux appelés à réviser le caractère raisonnable de règlements municipaux doivent le faire au regard de la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement

²² Patrice Garant, *Droit administratif*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 206.

²³ 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5.

tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements. Le critère applicable est le suivant : le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs. Le fait qu'il faille faire preuve d'une grande retenue envers les conseils municipaux ne signifie pas qu'ils ont carte blanche.

[25] La norme de la décision raisonnable restreint les conseils municipaux en ce sens que la teneur de leurs règlements doit être conforme à la raison d'être du régime mis sur pied par la législature. L'éventail des issues raisonnables est donc circonscrit par la portée du schème législatif qui confère à la municipalité le pouvoir de prendre des règlements.

[26] La loi applicable en l'espèce est la *Community Charter*, S.B.C. 2003, ch. 26. Son article 197 confère aux municipalités un pouvoir discrétionnaire large et quasi illimité de fixer les taux de l'impôt foncier à payer au titre de chacune des catégories d'immeubles se trouvant sur son territoire, sous réserve des limites prescrites par règlement. La portée de ce pouvoir que le régime législatif actuellement en vigueur confère aux municipalités ressort du fait que le gouvernement de la Colombie-Britannique a cessé, en 1985, d'imposer des limites réglementaires aux rapports permis entre les taux d'imposition. L'alinéa 199b) de la *Community Charter* donne au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements sur le rapport entre le taux d'imposition des immeubles de catégorie 1 et celui des immeubles de catégorie 4, et aucun règlement de ce genre n'a été pris depuis l'abrogation du règlement de 1984, qui prévoyait un rapport de 1:3,4 entre le taux d'impôt foncier sur les immeubles résidentiels et celui applicable aux immeubles de grande industrie : B.C. Reg. 63/84, adopté en vertu de l'al. 14.1(3)b) de la *Municipal Finance Authority Act*, 1979, ch. 292, la disposition qui a précédé l'al. 199b) de la *Community Charter*. Des dispositions spéciales de la *Community Charter* en matière d'imposition de bien-fonds, de services locaux, de zones d'amélioration commerciale ou d'exemptions fiscales en fonction de la valeur des immeubles répondent à des besoins particuliers et n'enlèvent rien au large pouvoir des municipalités de la Colombie-Britannique de modifier le rapport entre les taux applicables à diverses catégories d'immeubles.

[61] Ici, l'article 24 LQE confère au Ministre le pouvoir discrétionnaire de délivrer un certificat d'autorisation. Cela ne veut pas dire qu'il a carte blanche et qu'il peut, à son gré, rendre une décision qui, par exemple, ne respecterait pas l'article 10 du Règlement lequel prohibe l'exploitation d'une sablière dans un « territoire zoné [...] pour fins résidentielles, commerciales ou mixtes (commerciales – résidentielles) ».

[62] Je passe maintenant à la question suivante :

b) Est-ce que la juge de première instance a erré dans son interprétation de l'article 10 du *Règlement sur les carrières et sablières* en considérant que, dès qu'un usage résidentiel ou commercial est permis dans une zone, la prohibition d'établir une nouvelle carrière ou sablière s'applique?

[63] S'appuyant notamment sur un autre jugement²⁴ de la Cour supérieure, la juge, dans son étude de diverses dispositions législatives et réglementaires, considère qu'il y a un conflit apparent entre l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) et l'article 10 du Règlement.

[64] Je reproduis le texte de ces deux dispositions. Tout d'abord, l'article 246 de la LAU²⁵ :

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

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

[65] Et ensuite, l'article 10 du Règlement :

10. Zonage: Il est interdit d'établir une nouvelle carrière ou une nouvelle sablière dont l'aire d'exploitation est située dans un territoire zoné par l'autorité municipale pour fins résidentielles, commerciales ou mixtes (commerciales-résidentielles). Il est pareillement interdit d'établir une nouvelle carrière à moins de 600 m d'un tel territoire ou d'établir une nouvelle sablière à moins de 150 m d'un tel territoire.

[66] L'article 246 de la LAU précise qu'aucune de ses dispositions non plus que des mesures d'aménagement ou des règlements de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet, entre autres, d'empêcher l'exploitation de substances minérales faite conformément à la *Loi sur les mines*.

[67] Le second alinéa crée une catégorie d'exceptions lorsqu'il s'agit notamment de sable, de gravier ou de pierre à construire sur des terres privées ou en vertu de la *Loi sur les mines*, le droit à ces substances appartient au propriétaire du sol. Nous savons ici que l'exception ne s'applique pas, puisque la concession est postérieure au 1^{er} janvier 1966 et que l'État est propriétaire des substances de surface en vertu de la *Loi sur les mines*.

[68] L'article 10 du Règlement prévoit la prohibition d'établir une nouvelle carrière ou sablière dans une zone résidentielle, commerciale ou mixte (commerciale – résidentielle). Cette disposition ne contredit pas l'article 246 LAU. En conséquence, je ne vois pas qu'il y ait un conflit à résoudre. La lecture de concert des articles 246 LAU

²⁴ *Chertsey (Municipalité de) c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, (C.S., 2008-04-02), 2008 QCCS 1361, SOQUIJ AZ-50485607, J.E. 2008-906.

²⁵ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., chapitre A-19.1.

et 10 du Règlement entraîne deux constats. Le premier est qu'aucune norme d'aménagement sous la responsabilité d'une autorité municipale ne peut limiter une exploitation conforme à la *Loi sur les mines*. Le second est que l'article 10 du Règlement empêche le Ministre d'autoriser une sablière dans le cas où l'exploitation est située dans un territoire zoné à des fins résidentielles, commerciales ou mixtes (commerciales – résidentielles).

[69] Comme la juge de première instance, mais pour des motifs différents, j'en viens donc à la conclusion que l'article 10 du Règlement trouve application si, par ailleurs, les conditions qui y sont spécifiées sont satisfaites.

[70] À mon avis, la position des intimés, qui a été retenue par la juge de première instance, repose sur une lecture erronée de l'article 10 du Règlement²⁶.

[71] Aux paragraphes 79 à 81 de son jugement, la juge de première instance écrit :

[79] À la lumière de la grille, la zone AF6 est qualifiée de zone résidentielle qui permet aussi un usage commercial. S'il s'agissait des seuls usages permis, elle serait sans conteste protégée par l'article 10 du Règlement. Par contre, la zone AF6 permet deux autres usages reliés au litige : agricole (Ag) et les activités semi-industrielles rattachées à la transformation primaire des ressources naturelles. Il ne s'agit pas de territoire zoné «aux fins» prévues à l'article 10 du Règlement.

[80] Les défendeurs plaident ainsi que le projet de sablière, parce que situé en zone «agroforestière», ne constitue pas «un territoire zoné pour fins résidentielles, commerciales ou mixtes» et ne bénéficie pas de la protection prévue à l'article 10 du Règlement.

[81] Le tribunal ne partage pas cet avis.

[Transcrit tel quel]

[72] L'exploitation d'une sablière ne fait pas partie des usages permis par le *Règlement de zonage* dans la zone visée. Par contre, l'article 246 LAU indique que la réglementation municipale ne peut limiter l'exploitation d'une sablière faite en vertu de la *Loi sur les mines*. Comme un règlement d'une autorité municipale ne peut prohiber l'activité, l'avis de l'inspecteur municipal sur la conformité du projet au *Règlement de zonage* est valide.

[73] S'il est interdit de prohiber l'usage, on ne peut le faire en l'excluant des activités permises, sous réserve évidemment de l'article 10 du Règlement. Cette prohibition est atténuée par le second alinéa qui fait référence, notamment, à l'exploitation de substances minérales faite conformément à la *Loi sur les mines* lorsque le droit à ces substances appartient au propriétaire du sol.

²⁶ *Supra*, note 3, paragr. 65.

[74] La *Loi sur les mines* confère à l'État la propriété des substances minérales, dont le sable, sous réserve d'exceptions. C'est ce qu'on lit à l'article 3 de la *Loi sur les mines*²⁷ :

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

[75] La même loi crée, à l'article 5²⁸, une exception pour les propriétaires dont la concession est antérieure à 1966. Comme le titre des auteurs de Giroux, nous l'avons vu, est postérieur à 1966, l'exception ne s'applique pas. C'est le régime général de la *Loi sur les mines* qui trouve application, de sorte que les règlements municipaux ne peuvent avoir, conformément à l'article 246 de la LAU, comme effet de prohiber l'exploitation des substances minérales.

[76] L'avis délivré par le fonctionnaire municipal, quant à la conformité aux règlements respecte l'article 246 LAU. Le *Règlement de zonage* ne peut être lu comme ayant pour effet de prohiber l'extraction des substances minérales.

[77] Aux paragraphes 82 à 86, la juge de première instance traite de l'application aux faits de l'espèce de l'article 10 du Règlement. Elle écrit :

[82] L'application de l'article 10 du Règlement commande l'interprétation des dispositions du *Règlement de zonage* dans leur ensemble. Le Règlement comprend la «*grille des usages et normes*» se trouvant en annexe et les usages sont décrits au *Règlement de zonage*.

[83] Le sens de l'expression «*territoire zoné*» utilisée à l'article 10 est indissociable des usages permis dans les différentes zones protégées (résidentielles, commerciales ou mixtes) parce que la description de ceux-ci fait partie intégrante du *Règlement de zonage*.

[84] La grille des usages et normes en annexe au Règlement en fait partie intégrante et rassemble toutes les caractéristiques particulières à chaque zone du plan de zonage.

«3.2.1 Normes générales

²⁷ *Supra*, note 1.

²⁸ 5. Est abandonné au propriétaire du sol le droit aux substances minérales suivantes, lorsqu'elles se trouvent dans des terres qui ont été concédées ou aliénées par l'État à des fins autres que minières avant le 1er janvier 1966, ou dans des terres où le droit aux substances minérales a été révoqué en faveur de l'État depuis le 1er janvier 1966: le sable, le gravier, la pierre à construire, à sculpture ou à chaux, le calcaire pour fondants, la pierre à meule et à aiguiser, le gypse, l'argile commune utilisée dans la fabrication de matériaux de construction, de brique réfractaire, de poterie ou de céramique, l'eau minérale, la terre d'infusoire ou tripoli, la terre à foulon, la tourbe, la marne, l'ocre et la stéatite, pourvu qu'elles soient, à l'état naturel, isolées des autres substances minérales, ainsi que le droit aux substances minérales de la couche arable.

Les usages permis à l'intérieur de chaque zone du plan de zonage sont indiqués à l'intérieur de la grille des usages et normes.

3.2.2 La grille des usages et normes :

La grille des usages et normes en annexe au présent règlement fait partie intégrante du présent règlement et rassemble toutes les caractéristiques particulières à chaque zone du plan de zonage»

[85] Il ne faut pas se limiter à la désignation ou l'appellation de la zone. Il faut pousser l'exercice et **vérifier** si l'usage agroforestier ou agricole (Ag) permet l'opération d'une sablière. Cette approche globale respecte la finalité du zonage :

«D'une façon générale, le zonage consiste à identifier ou à déterminer volontairement, sur tout le territoire d'une municipalité, des zones fonctionnelles à l'intérieur desquelles l'affectation du sol est soumise à des modalités d'utilisation et à des contraintes spécifiques, édictées par le législateur ou l'autorité compétente, et consacrant des préférences d'usages.»

«Le pouvoir de zoner se définit et se distingue essentiellement comme technique juridique par sa finalité propre qui est le contrôle de l'usage du territoire.» (soulignement ajouté)

[86] C'est d'ailleurs de cette manière que la Cour d'appel a procédé dans l'arrêt *Jacol Realty Holdings inc. c. Municipalité du Canton de Gore* :

«Comme le souligne avec à-propos le mémoire de l'intimée Seale (m.i., p. 20 et 25), l'article 10 du *Règlement sur les carrières et sablières* a voulu assurer la coordination et la complémentarité entre la réglementation provinciale et les règlements municipaux sur le zonage. Il oblige le ministre à respecter les règlements municipaux en matière d'aménagement du territoire. Il lui refuse le droit d'émettre un permis qui contredirait les dispositions du règlement de zonage municipal. Si l'usage n'est que résidentiel ou commercial, ou si seuls ces deux usages sont permis, le ministre ne pourra émettre de permis en vertu du *Règlement sur les carrières et sablières*. Si l'exploitation de carrières et sablières est prévue avec d'autres usages même résidentiels ou commerciaux, le permis pourrait être accordé. Les occupants à fins résidentielles ou commerciales resteront alors protégés par les zones tampons que prévoient les articles 10 et 11 du *Règlement sur les carrières et sablières.*»(soulignement et accentuation ajoutés)

[Transcrit tel quel]

[Références omises]

[78] Avec respect, cette lecture du Règlement est aussi erronée. La grille des usages permis ne crée pas un zonage nouveau ou différent, mais elle décrit les usages permis à l'intérieur de la zone. Le *Règlement de zonage* ne prohibe pas l'exploitation d'une carrière. D'ailleurs, l'article 246 LAU ne permet pas une telle prohibition.

[79] Ici, le *Règlement de zonage* de la Municipalité désigne la zone sous le sigle AF. En référant à la légende, on constate qu'il s'agit d'une zone agroforestière. Les usages permis dans cette zone sont multiples. Ils sont définis dans la grille des usages comme résidentiel familial; résidentiel bifamilial; résidentiel mobile; résidentiel saisonnier; commercial rural et agricole ainsi que les activités semi-industrielles rattachées à la transformation primaire des ressources naturelles.

[80] La juge de première instance, s'appuyant sur le jugement *Chertsey (Municipalité de) c. Québec (Ministre de l'Environnement)*²⁹ précité, décide que, parce qu'un usage résidentiel est permis dans la zone AF, cette zone devient résidentielle au sens de l'article 10 du Règlement. Je suggère, avec respect, qu'elle commet une erreur.

[81] Le professeur Giroux, dans son ouvrage *Les aspects juridiques du zonage au Québec*³⁰, offre cette définition du zonage lorsqu'il écrit : « Le pouvoir de zonage se définit et se distingue par sa finalité propre qui est le contrôle de l'usage du territoire ».

[82] Outre cette définition qu'il reprend dans un ouvrage plus récent, *Le zonage en droit québécois*³¹, Marc-André LeChasseur écrit :

4.1 La définition de l'opération de zoner

« Zoner c'est contrôler l'usage. » Cet énoncé fort succinct de madame la juge Mailhot dans l'affaire *Frelisghsburg (Municipalité de) c. Entreprises Sibeca Inc.* résume assez bien l'essence de ce qu'est le zonage. Comme nous le mentionnions en introduction, le zonage vise avant tout à contrôler les usages mais aussi à minimiser les effets néfastes d'un usage sur les propriétés voisines ou sur la collectivité dans son ensemble. Ce deuxième élément se retrouve d'ailleurs codifié à l'article 947 C.c.Q., qui protège le droit des propriétaires voisins de jouir des agréments de leur terrain, de la même manière que le fait le délit de nuisance en common law.

Certains auteurs ont défini l'opération de zoner comme suit :

Berthier BEAULIEU, Yaïves FERLAND et Francis ROY :

D'une façon générale, le zonage consiste à identifier ou à déterminer volontairement, sur tout le territoire d'une municipalité, des zones fonctionnelles à l'intérieur desquelles l'affectation du sol est soumise à des modalités d'utilisation et à des contraintes spécifiques, édictées par le législateur ou l'autorité compétente, et consacrant des préférences d'usages.

²⁹ *Supra*, note 24.

³⁰ Giroux, Lorne, *Les aspects juridiques du zonage au Québec*, Québec, Les Presses de l'université Laval, 1979, page 27.

³¹ LeChasseur, Marc-André, *Le zonage en droit québécois*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2006, p. 57-58.

Frederick A. LAUX :

[...] through a combination of text and maps, and following upon the lead set by provincial government land use policies and planning regulations and by statutory plans, the land use bylaw serves as the micro-planning tool for the municipality in that it prescribes, in considerable detail, what uses and developments may or may not be effected on each parcel of land within the municipality. More particularly, through its textual passages, a land use bylaw creates a number of land use district categories in the abstract and describes which uses are permitted as of right in each district and which uses are permitted as a matter of administrative discretion. It also prescribes the rules, which can conveniently be called « development standards », that must be followed by a person effecting a development. Standards cover such things as subdivision design, site coverage, building form, building size, parking and landscaping.

Jacques L'HEUREUX :

Le règlement de zonage divise la municipalité en zones et prescrit, pour chaque zone, les usages et les constructions autorisées. Il peut, de plus, imposer certaines normes relativement aux usages, aux constructions et aux terrains.

Ces définitions démontrent une grande constance dans l'interprétation de la nature du pouvoir de zoner. En prenant en considération ce qui précède, on peut affirmer que le zonage est perçu comme un cadre général à l'intérieur duquel s'insère un ensemble de normes urbanistiques objectives qui forment le régime juridique applicable à chaque parcelle de terrain située sur le territoire d'une municipalité.

[Références omises]

[Je souligne]

[83] L'article 10 du Règlement prévoit qu'il est « interdit d'établir une nouvelle carrière ou une nouvelle sablière dans un territoire zoné pour des fins résidentielles, commerciales ou mixtes (commerciales – résidentielles) ». Il ne prévoit pas d'interdiction dans les zones où un usage autre qu'un usage résidentiel, commercial ou mixte (commercial – résidentiel) est permis. D'ailleurs, si on donne au Règlement l'effet que lui reconnaît le jugement de première instance, la seule mention de l'un ou l'autre des usages dans une zone suffirait à imposer l'interdiction d'y exploiter une sablière. Cette interprétation doit être écartée pour deux raisons.

[84] D'abord, le texte même de l'article 10 du Règlement confirme cette interprétation. En effet, le législateur n'aurait pas ajouté « à des fins mixtes (commerciales – résidentielles) » si les seuls usages résidentiels ou commerciaux avaient suffi. La seule zone « mixte » visée est celle qui est commerciale et résidentielle.

[85] Ensuite, l'interprétation selon laquelle l'interdiction d'exploiter une sablière s'appliquerait à toute zone mixte où l'usage résidentiel est permis rendrait inutile l'article 11 du Règlement qui vise à protéger spécifiquement les « habitations ». En effet, dans toutes les zones où un usage mixte, incluant un usage résidentiel, est permis, aucune sablière ne pourrait être exploitée :

11. Distances minimales : L'aire d'exploitation d'une nouvelle carrière doit être située à une distance minimale de 600 m de toute habitation, sauf s'il s'agit d'une habitation appartenant ou louée au propriétaire ou à l'exploitant de la carrière. Le présent alinéa s'applique également aux nouvelles sablières, sauf que la norme de distance minimale est de 150 m.

[86] Cette interprétation est conforme à la décision rendue par la Cour dans *Jacol Realty Holdings inc. c. La Municipalité du Canton de Gore et al.*³² où on lit :

Bien qu'il ait utilisé des autorités d'une pertinence discutable pour définir les principes d'interprétation dans le contexte de ce litige, notamment l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *l'affaire Bhatnager c. Canada, (Ministre de l'emploi et de l'immigration)*, [1990] 2 R.C.S. 217, le jugement de la Cour supérieure ne comporte pas d'erreur dans son interprétation des dispositions réglementaires pertinentes. On n'en retrouve pas non plus dans son analyse des rapports entre la législation et la réglementation provinciale en matière d'environnement et les pouvoirs dévolus aux municipalités sur les questions de zonage en vertu de la Loi sur l'aménagement et notamment, en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Comme le souligne avec à propos le mémoire de l'intimée Seale, (m.i. p.20 et p. 25) l'article 10 du Règlement sur les carrières et sablières a voulu assurer la coordination et la complémentarité entre la réglementation provinciale et les règlements municipaux sur le zonage. Il oblige le ministre à respecter les règlements municipaux en matière d'aménagement du territoire. Il lui refuse le droit d'émettre un permis qui contredirait les dispositions du règlement de zonage municipal. Si l'usage n'est que résidentiel ou commercial, ou si seuls ces deux usages sont permis, le ministre ne pourra émettre de permis en vertu du Règlement sur les carrières et sablières. Si l'exploitation de carrières et sablières est prévue avec d'autres usages même résidentiels ou commerciaux, le permis pourrait être accordé. Les occupants à fins résidentielles ou commerciales resteront alors protégés par les zones tampons que prévoient les articles 10 et 11 du Règlements sur les carrières et sablières.

Ce problème de complémentarité de la réglementation municipale et de la législation provinciale en matière d'environnement ne constitue pas un problème entièrement nouveau. Notre Cour l'a étudié dans un contexte différent, celui des sites d'enfouissement sanitaire, à l'occasion de l'arrêt *St-Michel Archange c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 879. Elle a alors cherché à donner une interprétation à ces textes législatifs et réglementaires qui favorise

³² J.E.1994-470 (CA).

leur harmonisation et leur complémentarité. Le jugement de première instance et l'argumentation contenue au mémoire de Seale respectent cette approche. Une intervention de notre Cour ne se justifierait pas, le jugement de première instance étant, dans ses éléments principaux, conforme à une interprétation exacte du droit applicable.

[Je souligne]

[87] Même s'il est vrai que dans *Jacol* la Cour faisait face à une situation où le règlement municipal prévoyait un usage carrière et sablière, ce seul fait ne saurait restreindre la portée du raisonnement adopté dans la première phrase.

[88] La délivrance de l'avis de conformité par la Municipalité et celle du certificat d'autorisation par le Ministre n'étaient pas prohibées par la loi et les règlements. Le Ministre pouvait donc exercer sa discrétion et délivrer le certificat s'il le jugeait à propos.

[89] Pour ce motif également, je considère, avec respect, que le jugement de première instance comporte une erreur déterminante.

[90] Je propose donc d'accueillir l'appel avec dépens, d'infirmer le jugement de première instance et de rejeter la requête introductive d'instance avec dépens.

JACQUES R. FOURNIER, J.C.A.