

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-005901-053

DATE : 21 juillet 2006

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE BERNARD GODBOUT, j.c.s.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE
LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (AQLPA)

Organisme sans but lucratif
ayant son siège social au
489A, rue Principale
Saint-Léon-de-Standon (Québec)
District de Beauce, G0R 4L0

et

COMITÉ DE RESTAURATION DE LA RIVIÈRE
ETCHEMIN (C.R.R.E.)

Organisme sans but lucratif
ayant son siège social au
489B, rue Principale
Saint-Léon-de-Standon (Québec)
District de Beauce, G0R 4L0

et

MATHIEU CASTONGUAY

Domicilié et résidant au
34, # 2 Côte du Passage
Lévis (Québec)
District de Québec, G6V 5S7

Demands

c.

LA COMPAGNIE AMÉRICAINNE DE FER
ET MÉTAUX INC. (AIM)

Personne morale de droit privé
ayant une place d'affaires au

9100, Henri-Bourassa Montréal (Québec)
District de Montréal, H1E 2S4

et

LA VILLE DE LÉVIS
Personne morale de droit public
2175, chemin du Fleuve
St-Romuald (Québec)
District de Québec, G6W 7W9

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
(MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
ENVIRONNEMENT ET PARCS)
675, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec)
District de Québec, G1R 5V7

Défendeurs

et

SNF IMMEUBLES (QUÉBEC) INC.
Personne morale de droit privé
ayant une place d'affaires au
2185, Montée Masson
Laval (Québec)
District de Laval, H7E 4P2

et

PIÈCES D'AUTO KENNY INC.
Personne morale de droit privé
ayant une place d'affaires au
1600, boulevard Boisclerc
St-François de Laval (Québec)
District de Laval, H7E 4P2

Intervenantes

JUGEMENT SUR UNE REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE EN
INJONCTION PERMANENTE ET EN
ANNULATION DE CERTAINS ACTES ADMINISTRATIFS

[1] Au printemps de l'année 2005, la défenderesse, la Compagnie américaine de fer et métaux inc. (AIM), entreprend des démarches auprès de la Ville de Lévis (la Ville) en

vue d'acquérir un terrain situé dans un parc industriel connu sous le nom de «*Enviro-parc des Îles*», près du chemin des Îles et de la route Etchemin.

[2] AIM veut construire sur ce terrain, dont une partie a déjà servi de dépôt de matériaux secs, les installations industrielles nécessaires à l'entreposage et au déchiquetage de carcasses d'automobiles et autres résidus métalliques.

[3] Les demandeurs, plus particulièrement l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA), sans s'objecter irrémédiablement à la réalisation de ce projet qui de fait sert la cause environnementale, soutiennent toutefois que depuis le début des travaux de construction les défenderesses, AIM, la Ville et le ministère du Développement durable, Environnement et Parcs (le Ministère), n'ont pas respecté la réglementation municipale et la législation portant sur la protection de l'environnement.

[4] Une injonction provisoire prononcée le 8 juillet 2005 par l'honorable Jacques Blanchard de notre Cour a été renouvelée depuis sous forme d'ordonnance de sauvegarde, qui est toujours en vigueur.

[5] L'audition de la requête en injonction interlocutoire a débuté le 27 mars 2006 et s'est poursuivie les 28, 29, 30 et 31 mars 2006.

[6] Le 5 avril 2006, à la demande de l'AQLPA, le Tribunal ordonnait aux parties de lier contestation sur la requête en injonction permanente et fixait l'audition au mérite qui s'est poursuivie le 24 mai 2006, ainsi que les 3, 4, 5, 6 et 7 juillet 2006.

[7] Les conclusions de la requête en injonction permanente sont de deux ordres. Les demanderesses recherchent d'une part des conclusions de nature déclaratoire et d'autre part des conclusions en injonction.

[8] Le premier groupe de conclusions, soit celles de nature déclaratoire, s'inscrit essentiellement dans la poursuite de ce que l'AQLPA demandait à l'étape de la présentation de la requête en injonction interlocutoire, à savoir qu'il soit déclaré que certaines dispositions spécifiques de la réglementation municipale et de la Loi sur la qualité de l'environnement (la Loi)¹ n'ont pas été respectées et que soient annulés en conséquence:

- Le certificat de conformité émis par le greffier de la Ville le 25 juillet 2005 (Pièce DG-4);
- Le certificat d'autorisation émis par le ministre du Développement durable, Environnement et Parcs (le Ministre), selon l'article 22 de la Loi le 18 octobre 2005 (Pièce P-16);

¹ L.R.Q., c. Q-2.

- La permission du Ministre émise selon l'article 65 de la Loi le 18 octobre 2005 (Pièce P-17);
- Le permis de construction émis par la Ville le 19 octobre 2005 (Pièce P-18).

[9] À ces documents se sont ajoutés depuis:

- Le certificat de conformité émis par le greffier de la Ville de Lévis le 4 mai 2006 (Pièce DV-21);
- Le certificat d'autorisation émis par le Ministre, selon l'article 22 de la Loi le 30 mai 2006 (Pièce D-30).

[10] Les intervenantes, SNF Immeubles (Québec) inc. et Pièces d'auto Kenny inc., propriétaires de lots situés à proximité de celui convoité par AIM et au sujet desquels elles ont reçu des avis d'expropriation en vue de la construction d'une voie de contournement prévue pour relier les installations de AIM à la route Etchemin, soutiennent les conclusions de la requête de l'AQLPA.

[11] Malgré les positions juridiques défendues par l'une et l'autre des parties au cours des nombreux jours d'audition et les points de vue alors exprimés à plusieurs égards, il est important de ne pas perdre de vue la portée réelle du recours et de le considérer tel qu'il a été institué, soit une procédure de la nature d'une action directe en nullité de certains actes administratifs fondée sur le non respect de dispositions législatives et réglementaires spécifiques, suivie, le cas échéant, de conclusions en injonction.

[12] Le rôle du Tribunal s'inscrit donc dans le contexte de l'exercice de son «*droit de surveillance et de réforme*» dont dispose la Cour supérieure et qui vise strictement le contrôle de la légalité des actes administratifs contestés, non leur opportunité².

[13] Voici donc les faits pertinents à l'analyse des questions en litige.

Résumé des faits pertinents

[14] Pour bien comprendre la préoccupation des demandeurs, il convient d'identifier deux catégories de faits. Les premiers relatifs à des rencontres entre les représentants des défendeurs et les démarches effectuées par l'un ou l'autre d'entre eux; Les seconds relatifs aux dates d'émission des différents actes administratifs contestés.

² Art. 33 C.p.c.: «*À l'exception de la Cour d'appel, les tribunaux relevant de la compétence du Parlement du Québec, ainsi que les corps politiques, les personnes morales de droit public ou de droit privé au Québec, sont soumis au droit de surveillance et de réforme de la Cour supérieure, en la manière et dans la forme prescrites par la loi, sauf dans les matières que la loi déclare être du ressort exclusif de ces tribunaux, ou de l'un quelconque de ceux-ci, et sauf dans les cas où la compétence découlant du présent article est exclue par quelque disposition d'une loi générale ou particulière.*»

[15] Aussi, la juxtaposition de ces deux catégories de faits permet de cerner davantage les questions en litige.

Chronologie des faits à l'origine du litige

[16] C'est au mois d'avril 2005 que les représentants de AIM rencontrent pour la première fois les représentants de la Ville, dont le maire, accompagné du président de l'arrondissement concerné et de certains fonctionnaires.

[17] Dès cette première rencontre, il est question de construire une voie de contournement qui reliera le terrain identifié pour la réalisation du projet de AIM à la route Etchemin, évitant ainsi d'accroître le trafic sur le chemin des Îles.

[18] Toutefois, la Ville n'étant pas propriétaire de tous les lots nécessaires à la construction de cette voie de contournement, des démarches en vue d'exproprier certains terrains qui se situent sur le tracé de la route projetée seront éventuellement entreprises.

[19] Avant qu'elle ne devienne propriétaire des terrains expropriés pour la construction de la route, la Ville prévoit tout de même vendre à AIM deux lots, soit le lot numéro 3 574 041, identifié comme étant la parcelle A, sur lequel seront construites les installations industrielles et bâtiments administratifs de AIM, et le lot 3 574042, identifié comme étant la parcelle B, qui relie la parcelle A au chemin des Îles sous lequel passent les services municipaux d'aqueduc et d'égout, faisant en sorte que le projet de AIM devient ainsi conforme à la réglementation municipale³.

[20] En effet, le Règlement de la ville de Lévis relatif aux permis et certificats ainsi qu'à l'administration des règlements d'urbanisme (Pièce I-9) prévoit à l'article 4.4 les conditions d'émission du permis de construction. Cet article précise entre autres que:

«Aucun permis de construction ne sera accordé à moins que les conditions suivantes ne soient respectées:

[...]

4. le terrain sur lequel doit être érigée la construction projetée ne soit adjacent à une rue publique conforme aux exigences du règlement de lotissement no 236 ou adjacent à une rue privée localisée à l'intérieur du périmètre d'urbanisation, cadastrée ou décrite par tenant et aboutissant dans un ou plusieurs actes enregistrés avant l'entrée en vigueur du présent règlement;»

[21] C'est donc pour la seule fin de rendre le projet de AIM conforme à la réglementation municipale que d'un commun accord AIM offre d'acheter de la Ville la parcelle B qui, de toute façon, lui sera rétrocédée lorsque la voie de contournement sera construite.

³ Pour faciliter la compréhension, les parcelles A et B sont identifiées par leur nouveau numéro de lot.

[22] Ainsi, une offre d'achat intervient le 22 avril 2005 (Pièce D-12). Elle est suivie d'un contrat de vente le 17 mai 2006 qui à l'article 7 expose précisément ce dont les parties ont convenu concernant les différentes possibilités d'accéder au site, soit par la voie de contournement projetée ou, s'il est impossible de la réaliser, par l'utilisation du «*chemin temporaire*» présentement utilisé et qui deviendra permanent (Pièce DV-21).

[23] Le 14 juin 2005, la Ville tient une séance publique d'information au cours de laquelle il est notamment question du projet industriel de AIM et de la construction d'une voie de contournement reliant les installations de AIM à la route Etchemin.

[24] Les 20 et 29 juin 2005, de même que le 7 juillet 2005, les inspecteurs du Ministère procèdent à une vérification des eaux de la rivière Etchemin située à proximité du site prévu pour la construction des installations de AIM, ainsi que du site lui-même.

[25] La couleur rougeâtre des eaux de la rivière constatée quelques jours auparavant n'est pas attribuable aux activités alors exercées par AIM. Toutefois, l'on constate certaines contraventions qui sont énoncées ainsi dans un avis d'infraction transmis à AIM le 11 juillet 2005:

- Avoir entrepris l'exploitation d'un procédé industriel sans avoir préalablement obtenu un certificat d'autorisation (art. 22 de la Loi);
- Avoir effectué des travaux dans un cours d'eau sans avoir préalablement obtenu un certificat d'autorisation (art. 22 de la Loi);
- Avoir déposé des matières résiduelles dans un lieu d'élimination non autorisé (art. 66 de la de la Loi);
- Avoir utilisé pour des fins de construction un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles sans avoir préalablement obtenu la permission écrite du Ministre (art. 65 de la Loi) (Pièce P-13).

[26] À la suite de l'injonction provisoire prononcée le 8 juillet 2005 et de l'avis d'infraction du 11 juillet 2005, les représentants de AIM sollicitent une rencontre avec les représentants du Ministère, ce qui a lieu le 14 juillet 2005. Cette rencontre a, semble-t-il, uniquement pour but d'informer AIM des dispositions législatives environnementales et de ses obligations à cet égard.

[27] C'est au cours de cette rencontre que monsieur Clément Gosselin, représentant du Ministère, suggère à AIM, qui se dit pressée de réaliser son projet, de scinder en deux sa demande de certificat d'autorisation requis par l'article 22 de la Loi qu'elle a déposée à cette occasion.

[28] C'est précisément ce que fait AIM; elle complète alors une première demande de certificat d'autorisation selon l'article 22 de la Loi pour la construction des installations nécessaires à l'exploitation de son entreprise, de même qu'elle complète une demande selon l'article 65 de la Loi pour obtenir du Ministre la permission de construire sur un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles.

[29] Il est ici important de noter qu'à l'occasion de ces deux premières demandes, AIM informe le Ministère qu'une partie du terrain formant un triangle situé au nord-est de la parcelle A et qui relie celle-ci à la parcelle B, de même que la parcelle B, ne sont plus nécessaires à la réalisation de son projet. Ce que le Ministère considère sans poser de question, quoique la Ville n'ait jamais acquiescé à cette modification unilatérale de AIM.

[30] C'est d'ailleurs en partie à cause de cet imbroglio qu'a été prononcée l'ordonnance de sauvegarde le 5 avril dernier.

[31] Le 11 octobre 2005, M. Gosselin, responsable au Ministère du suivi de la demande de certificat d'autorisation selon l'article 22 de la Loi, complète son rapport d'analyse (Pièce P-19).

[32] Ce rapport est suivi le 13 octobre 2005 de celui de monsieur Martin Drolet, responsable au Ministère de la demande de permission pour la construction sur un terrain ayant servi de lieu d'élimination de matières résiduelles selon l'article 65 (Pièce P-20).

[33] Le certificat d'autorisation (Pièce P-16) et la permission du Ministre (Pièce P-17) émis le 18 octobre 2005 sont accompagnés d'une lettre du Ministère transmise à AIM qui précise ce qui suit:

«Je vous rappelle que l'émission de ce premier certificat d'autorisation pour l'aménagement du site ne présume en rien de l'émission d'un deuxième certificat d'autorisation pour son exploitation et que le Ministère ne saurait être tenu responsable des frais et autres inconvénients occasionnés à "La Compagnie Américaine de Fer et Métaux inc." advenant le cas où les conditions relatives à l'émission du second certificat d'autorisation ne pourraient être remplies.» (Pièce P-21)

[34] Ce n'est que le 15 décembre 2005 que AIM publiera un premier avis de contamination concernant certains secteurs de la parcelle A sur laquelle doivent être construites ses installations (Pièce I-15).

[35] Notons enfin qu'en date du 15 mai 2006, soit après le début de l'audition de la requête en injonction interlocutoire, M. Gosselin complète un deuxième rapport d'analyse concernant le certificat d'autorisation pour l'exploitation d'une usine de déchiquetage de ferraille et modifications à l'aménagement du site (Pièce DPG-10), suivi du certificat d'autorisation émis le 30 mai 2006 (Pièce D-30).

Chronologie des actes administratifs contestés

[36] Les différents actes administratifs contestés sont émis aux dates suivantes:

- Le 25 juillet 2005, émission du certificat de conformité par le greffier de la Ville attestant que le projet AIM est conforme à la réglementation municipale (Pièce DV-4);

- Le 18 octobre 2005, émission du certificat d'autorisation selon l'article 22 de la Loi concernant l'aménagement du site et l'entreposage de ferraille (usine de déchiquetage de ferraille) (Pièce P-16);
- Le 18 octobre 2005, émission de la permission du Ministre selon l'article 65 de la Loi pour construire une usine de déchiquetage de métaux sur un terrain ayant servi de lieu d'élimination de matières résiduelles (Pièce P-17);
- Le 19 octobre 2005, émission du permis de construction par la Ville (Pièce D-17).

Argumentation des parties

[37] Plusieurs aspects de la démarche de AIM, de la Ville et du Ministère ont été discutés au cours de l'audition. Il fut notamment question du contenu de plusieurs expertises et rapports techniques auxquels s'est référé le Ministère dans le cadre de son analyse. L'AQLPA elle-même a été autorisée à procéder à une expertise du site aux termes d'un jugement de notre Cour prononcé le 9 septembre 2005 (Pièce P-23), expertise portée à la connaissance du Ministère.

[38] Affirmant ne pas rechercher l'élimination du projet de AIM de construire et d'exploiter des installations d'entreposage et de déchiquetage de carcasses d'automobiles et autres résidus métalliques, l'AQLPA soutient que ses procédures ne visent qu'à faire en sorte que soient respectées les dispositions législatives et réglementaires d'ordre public que la Ville et le Ministère ont pour mission d'appliquer.

[39] Aussi, elle soutient que la Ville et AIM se sont placées dans une situation de «proximité» non appropriée pour un organisme public qui doit appliquer sa propre réglementation sans discrimination à l'égard de tous les citoyens.

[40] Plus particulièrement, elle reproche à la Ville d'avoir proposé à AIM de lui vendre la parcelle B pour la seule fin de rendre son projet conforme à la réglementation municipale et de l'avoir désignée son mandataire pour toute demande de permis.

[41] Elle reproche par ailleurs au Ministère de ne pas avoir exigé que AIM lui fournisse des mesures additionnelles concernant l'écoulement des eaux de surface, les eaux souterraines et la présence des biogaz avant l'émission le 18 octobre 2005 du certificat d'autorisation (Pièce P-16) et de la permission du Ministre (Pièce P-17) préalablement nécessaires à la construction des installations.

[42] Elle plaide de plus que le Ministère ne pouvait émettre un tel certificat d'autorisation sans prendre en considération la section nord-est de la parcelle A sur laquelle sera installée en partie une surface de béton compacté au rouleau et dans laquelle des conduites d'aqueduc et d'égout seront enfouies. Cette section nord-est de la parcelle A ainsi que la parcelle B auraient dû être prises en considération par le Ministère étant donné qu'elles ont toujours fait partie du projet de AIM, la Ville ayant semble-t-il sans cesse réfuté les prétentions de AIM à leur sujet.

- [43] Elle soutient enfin que le Ministère ne pouvait, compte tenu de la nature du projet et plus particulièrement du fait que l'exploitation de l'entreprise avait déjà débuté étant donné l'entreposage de carcasses d'automobiles, scinder en deux le certificat d'autorisation requis pour la construction et l'exploitation de l'entreprise.
- [44] Quant à AIM, elle lui reproche d'avoir entrepris des travaux de décontamination du sol, de même que des travaux de construction et d'exploitation de son entreprise avant même d'avoir obtenu le certificat d'autorisation et la permission du Ministre, d'où son recours en injonction interlocutoire accordée provisoirement le 8 juillet 2005.
- [45] Les intervenantes appuient essentiellement leur argumentation sur certains énoncés visant le respect et l'application sans discrimination à l'égard de tous les citoyens des lois et des règles qui concernent l'ordre public, telles la Loi sur la qualité de l'environnement et la réglementation municipale.
- [46] Considérant le caractère préventif de cette Loi, elles soutiennent que les autorisations obtenues à la suite de représentations erronées et incomplètes doivent être annulées.
- [47] Les intervenantes plaident plus particulièrement qu'à compter du moment où AIM retranche de son projet la section nord-est de la parcelle A et la parcelle B, celui-ci n'est plus conforme à la réglementation municipale et le Ministre ne pouvait émettre le certificat d'autorisation (Pièce P-16) et la permission de construire sur un site ayant servi de lieu d'élimination (Pièce P-17).
- [48] Elles ajoutent par ailleurs, à l'instar de L'AQLPA d'ailleurs, que le Ministre ne pouvait émettre un permis selon l'article 65 de la Loi et la Ville un permis de construction sans que ne soit approuvé un plan de réhabilitation, tel que cela est prévu aux articles 31.57 de la Loi et 120 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ce que conteste le Ministère qui soutient que ces dispositions ne s'appliquent pas à la présente situation.
- [49] Elles concluent que le projet n'est toujours pas conforme à la réglementation municipale, étant donné que le site n'est toujours pas desservi par un service d'aqueduc et d'égout, tel que le prévoit l'article 4.4 du Règlement de la Ville relatif aux permis et certificats ainsi qu'à l'administration des règlements d'urbanisme (Pièce I-9).
- [50] Le Procureur général, au nom du ministère du Développement durable, Environnement et Parcs, plaide essentiellement qu'aucun élément de la preuve ne contredit le contenu des rapports d'analyse de M. Gosselin (Pièces P-19 et DPG-10) et de M. Drolet (Pièce P-20).
- [51] De plus, tel qu'il appert du plan du site (Pièce D-41), il n'y a plus aucune zone de contamination dans la partie bleue de ce plan où sont érigées les constructions nécessaires à l'exploitation de l'entreprise.

[52] La seule contamination qui subsiste se retrouve dans la section nord-est de la parcelle A pour laquelle une permission complémentaire selon l'article 65 de la Loi a été demandée, et la parcelle B. D'ailleurs, dans une lettre qui fait partie du certificat d'autorisation du 30 mai 2006 (Pièce D-30), AIM s'engage à éliminer les sols contaminés de la section nord-est de la parcelle A au plus tard le 30 novembre 2006.

[53] Par ailleurs, la Loi n'empêche aucunement le Ministre de scinder en deux parties un certificat d'autorisation, tel qu'il l'a fait dans le présent cas, soit un certificat d'autorisation pour la construction des installations (Pièce P-16) et un certificat d'autorisation pour l'exploitation de l'entreprise (Pièce D-30).

[54] Le Procureur général conclut que la Loi prévoit que le Ministre dispose de certains pouvoirs pour remédier à des situations non souhaitées, tel le pouvoir d'émettre des ordonnances en vertu de l'article 25 et celui de révoquer un certificat d'autorisation en vertu de l'article 122.1 de la Loi.

[55] Considérant intéressant le projet d'implantation d'une usine de déchetage que propose AIM, la Ville plaide essentiellement que tous les éléments de ce projet sont conformes à la réglementation municipale.

[56] Quant à la voie de contournement projetée, il s'agit d'un engagement auprès des citoyens visant à minimiser l'impact de la circulation sur le chemin des Îles qu'aurait l'implantation de la nouvelle industrie.

[57] Toutefois, malgré ce projet de construction d'une route de contournement, jamais la Ville n'a accepté de modifier l'assiette du terrain qu'elle a d'ailleurs vendu à AIM. Elle conclut que le projet de AIM a donc toujours été conforme à la réglementation municipale.

[58] Enfin, elle affirme que la publication d'un premier avis de contamination le 15 décembre 2005 ne pouvait empêcher la délivrance le 19 octobre 2005 du permis de construction.

[59] AIM reprend essentiellement l'ensemble des arguments présentés par le Procureur général et la Ville, apportant certaines précisions techniques aux questions soulevées par les demandeurs. Elle insiste toutefois sur le fait que la solution à quelque problème que ce soit qui a pu être soulevé avant et au cours de cette audition réside dans le suivi adéquat qui sera apporté à la réalisation du projet et à l'exploitation de l'entreprise par la suite.

Les questions en litige

[60] Considérant les nombreux points soulevés et discutés au cours de l'administration de la preuve, cinq questions sont réellement en litige; la question de l'inclusion ou de l'exclusion de la section nord-est de la parcelle A et de la parcelle B étant maintenant résolue par les dispositions du contrat de vente du 17 mai 2006 (Pièce DV-21).

[61] Trois questions concernent plus particulièrement la validité des différentes autorisations contestées eu égard aux faits mis en preuve. Ces questions sont:

- 1- Les travaux entrepris par AIM avant même l'émission du certificat d'autorisation et de la permission du Ministre du 18 octobre 2005 (Pièces P-16 et P-17), ainsi que du permis de construction de la Ville du 19 octobre 2005 (Pièce P-18), justifient-ils l'annulation de ces décisions administratives?
- 2- Le Ministre aurait-il dû exiger de AIM des mesures ou des informations additionnelles concernant l'écoulement des eaux de surface, les eaux souterraines et la présence des biogaz avant l'émission le 18 octobre 2005 du certificat d'autorisation et de la permission selon l'article 65 de la Loi (Pièces P-16 et P-17)?
- 3- Le certificat d'autorisation et la permission du Ministre du 18 octobre 2005 (Pièces P-16 et P-17) qui autorisent certaines activités sur la parcelle A doivent-ils être annulés en raison de la présence de contamination dans la section nord-est de cette parcelle A et de la parcelle B?

[62] À ces trois questions qui découlent essentiellement des faits mis en preuve, deux autres questions qui davantage résultent de l'interprétation de la Loi se posent dans les termes suivants:

- 4- Le Ministre pouvait-il, eu égard aux faits mis en preuve et à l'interprétation entre autres de l'article 22 de la Loi, scinder en deux la demande de certificat d'autorisation que lui a présentée AIM le 14 juillet 2005?

L'analyse de cette question implique nécessairement celle à savoir si, en agissant de la sorte, le Ministre s'est compromis dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire?

- 5- L'article 31.57 de la Loi portant sur la nécessité d'un plan de réhabilitation s'applique-t-il à la présente situation?

Analyse

[63] Il est maintenant clairement reconnu que le Ministre dispose en vertu de l'article 22 de la Loi d'un large pouvoir discrétionnaire à l'égard duquel le contrôle judiciaire doit être exercé avec prudence et retenue.

[64] L'exercice du «*droit de surveillance et de réforme de la Cour supérieure*» porte sur la légalité de la décision, non sur son opportunité. Ainsi, la mission du Tribunal n'est pas de remplacer le pouvoir exécutif ou l'administration publique, ou de s'y substituer. Sa tâche est de s'assurer que la Loi, à savoir la volonté du Parlement, est respectée.

[65] D'où les balises proposées lors de l'intervention de la Cour supérieure à l'égard de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. La Cour interviendra dans les cas où la discrétion a été exercée:

- «1) à des fins impropres, non prévues par la loi;
- 2) de mauvaise foi;
- 3) selon les principes erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes;
- 4) d'une façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable.»

[66] À ces balises s'ajoute la détermination d'une norme de contrôle identifiée par l'application de l'analyse pragmatique et fonctionnelle, à savoir la décision contestée rencontre-t-elle la norme de contrôle de la décision correcte, raisonnable ou manifestement déraisonnable⁴.

1- Les travaux entrepris par AIM avant même l'émission du certificat d'autorisation et de la permission du Ministre du 18 octobre 2005, ainsi que du permis de construction de la Ville du 19 octobre 2005, justifient-ils l'annulation de ces décisions administratives?

[67] Il faut ici distinguer entre l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont dispose le Ministre aux termes de l'article 22 de la Loi et les dispositions pénales prévues aux articles 106 et suivants. Il en est de même en ce qui concerne la réglementation municipale.

[68] L'on pourrait certainement à juste titre contester le fait que le Ministre refuse à un citoyen un certificat d'autorisation à l'égard d'un dossier par ailleurs en tous points conforme pour le seul motif que ce citoyen a préalablement contrevenu à la Loi.

[69] Si des travaux qui nécessitent un certificat d'autorisation selon l'article 22 de la Loi ou une autorisation du Ministre selon l'article 65 ont été réalisés en contravention à ces dispositions impératives, il appartient au Ministre de voir à ce que les fonctionnaires du Ministère responsables du respect de ces dispositions agissent en conséquence, selon ce qui est prévu par la Loi.

⁴ Voir généralement au sujet de l'ensemble de ces principes:
Imperial Oil c. Procureur général du Québec, [2003] 2 R.C.S. 624;
Baker c. Canada, [1999] 2 R.C.S. 817;
Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard Ltée, [2005] R.J.Q. 1881 (C.A.);
Bellefleur c. Québec (Procureur général), [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.);
P. G. du Québec c. Société du parc industriel du centre du Québec, [1979] C.A. 357;
Isabelle c. Jolicoeur et al, [1975] C.A. 507;
Les élevages Lessard inc. c. Le ministre de l'Environnement, J.E. 2003-1060 (C.S.);
Gélinas c. Grand-Mère (Ville de), [2002] R.J.Q. 721 (C.S.);
Construction Bérou inc. c. Paradis, [1993] R.J.Q. 1497 (C.S.);
Gagné c. Caillé, J.E. 81-1 (C.S.);

[70] Il n'appartient pas au Ministre ou à un fonctionnaire de la fonction publique provinciale ou municipale d'imposer une sanction qui pourrait être de nature pénale. C'est le rôle des tribunaux. Tout comme un tribunal ne peut imposer une sanction non prévue par la Loi.

[71] Annuler le certificat d'autorisation, la permission du Ministre ou le permis de construction pour la raison que des travaux ont été réalisés en contravention de la Loi serait dans le présent cas rendre une décision de cette nature.

2- Le Ministre aurait-il dû exiger de AIM des mesures ou des informations additionnelles concernant l'écoulement des eaux de surface, les eaux souterraines et la présence des biogaz avant l'émission le 18 octobre 2005 du certificat d'autorisation et de la permission selon l'article 65 de la Loi?

[72] Les articles 22 et 24 de la Loi prévoient ce qui suit:

«Art. 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.

[...]

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.»

«Art 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.

Le certificat d'autorisation délivré en vertu de l'article 22 est incessible, à moins que le ministre en ait autorisé la cession aux conditions qu'il fixe.»

[soulignements ajoutés]

[73] Le Ministre peut, selon le 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*».

[74] Il appartient au Ministre d'apprécier au cours de son analyse s'il dispose de toute l'information nécessaire à l'émission ou non d'un certificat d'autorisation.

[75] Cette analyse qui de toute évidence met en cause des informations strictement factuelles se situe au cœur même de l'exercice de sa discrétion.

[76] L'intervention du judiciaire dans l'exercice de cette discrétion est d'autant plus délicate.

[77] Dans le présent cas, le Procureur général plaide avec raison qu'aucun élément de la preuve ne contredit le contenu des rapports d'analyse de MM. Gosselin et Drolet (Pièces P-19, DPG-10 et P-20) qui recommandent l'émission des certificats d'autorisation (Pièce P-16 et D-30) et la permission du Ministre (Pièce P-17).

[78] Cet argument ne peut donc être retenu.

3- Le certificat d'autorisation et la permission du Ministre du 18 octobre 2005 qui autorisent certaines activités sur la parcelle A doivent-ils être annulés en raison de la présence de contamination dans la section nord-est de cette parcelle A et de la parcelle B?

[79] À l'occasion de l'analyse du dossier qui a conduit à l'émission du certificat d'autorisation et la permission du Ministre le 18 octobre 2005 (Pièces P-16 et P-17), AIM informe le Ministère que la section nord-est de la parcelle A et la parcelle B ne font plus partie de son projet.

[80] Pourtant, ces deux parties de terrains sont nécessaires pour que son projet soit conforme à la réglementation municipale, d'où l'ordonnance de sauvegarde prononcée le 5 avril 2005.

[81] Par ailleurs, la Ville n'a jamais accepté d'exclure ces deux parties du terrain du projet de AIM.

[82] Il est manifeste qu'il y a à cette occasion deux discours: L'un à l'égard de la Ville, qui comprend la section nord-est de la parcelle A et la parcelle B, essentielles au respect de la réglementation municipale; l'autre à l'égard du Ministère qui exclut ces deux parties de terrains contaminées.

[83] Depuis, AIM s'est ravisée et s'est engagée à décontaminer la section nord-est de la parcelle A au plus tard le 30 novembre 2006, ce qui fait partie du certificat d'autorisation émis le 30 mai 2006 (Pièce D-30). D'ailleurs, le contrat de vente (Pièce DV-21) comprend intégralement le terrain ayant fait l'objet de l'offre d'achat, dont ces deux portions du terrain.

[84] Par ailleurs, l'article 7 (par. 5 et 7) du Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement⁵ précise que toute demande d'autorisation doit être accompagnée de «*la désignation cadastrale des lots sur lesquels sera réalisé le projet*», ainsi que d'un «*plan des lieux où le projet doit être réalisé, indiquant notamment le zonage du territoire visé*».

[85] En retranchant du projet le secteur nord-est de la parcelle A et la parcelle B, celui-ci n'était plus conforme à la réglementation municipale tel que cela est énoncé dans le certificat du greffier de la Ville (Pièce P-18).

[86] Cette situation a par la suite été corrigée.

[87] Toutefois, si tel n'avait pas été le cas, le Ministre aurait pu, en vertu de l'article 122.1 de la Loi, révoquer le certificat d'autorisation délivré sur la foi de renseignements erronés⁶.

4- Le Ministre pouvait-il, eu égard aux faits mis en preuve et à l'interprétation entre autres de l'article 22 de la Loi, scinder en deux la demande de certificat d'autorisation que lui a présentée AIM le 14 juillet 2005?

[88] L'on ne peut interpréter les articles 22 et 24 de la Loi cités précédemment de façon telle qu'ils interdisent au Ministre d'émettre un ou plusieurs certificats d'autorisation pour un même projet.

[89] La question en est davantage une d'opportunité et de risque quant aux conséquences qu'une telle démarche peut entraîner.

[90] À cet égard, dans la lettre du 18 octobre 2005 (Pièce P-21) qui accompagne le certificat d'autorisation (Pièce P-17) et la permission du Ministre (Pièce P-18), l'on prend soin d'inscrire la réserve que «*l'émission de ce premier certificat d'autorisation pour l'aménagement du site ne présume en rien de l'émission d'un deuxième certificat d'autorisation pour son exploitation*».

[91] Cette démarche comporte certes un risque mais n'est pas prohibée par la Loi.

⁵ c. Q-2, r. 1.001.

⁶ Art. 122.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement: «*Le gouvernement ou le ministre peut modifier ou révoquer un certificat d'autorisation qu'il a délivré ou qui a été délivré en son nom dans les cas où:*
 a) *ce certificat d'autorisation a été délivré sur la foi de renseignements erronés ou frauduleux;*
 b) *le titulaire du certificat d'autorisation n'en respecte pas les dispositions ou s'en sert à des fins autres que celles prévues par la présente loi;*
 c) *le titulaire du certificat d'autorisation ne respecte pas la présente loi ou un règlement adopté en vertu de celle-ci; ou*
 d) *le titulaire du certificat d'autorisation ne s'en est pas prévalu dans un délai d'un an de sa délivrance.*

Le paragraphe d du premier alinéa ne s'applique pas dans le cas où le gouvernement a adopté un règlement en vertu du paragraphe k de l'article 31.»

5- L'article 31.57 de la Loi portant sur la nécessité d'un plan de réhabilitation s'applique-t-il à la présente situation?

[92] L'article 31.57 de la Loi prévoit ce qui suit:

«Art. 31.57: Quiconque, volontairement et sans y être tenu en vertu d'une disposition de la présente section, projette de réhabiliter la totalité ou une partie d'un terrain contaminé et d'y maintenir des contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires doit, préalablement à tous travaux, présenter au ministre, pour approbation, un plan de réhabilitation énonçant les mesures qui seront mises en oeuvre pour protéger les êtres humains, les autres espèces vivantes et l'environnement en général ainsi que les biens, accompagné d'un calendrier d'exécution et d'une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines. Une étude de caractérisation doit aussi être jointe au plan de réhabilitation.

Les dispositions des articles 31.45 à 31.48 sont applicables, compte tenu des adaptations nécessaires.»

[soulignements ajoutés]

[93] La lecture de cet article démontre que la nécessité de l'approbation par le Ministre d'un plan de réhabilitation est tributaire du fait que l'on entend «*maintenir* (dans le terrain concerné) *des contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires*».

[94] Dans le présent cas, la preuve démontre que AIM se propose de décontaminer intégralement la section nord-est de la parcelle A, seule partie de cette parcelle qui contient encore des contaminants, et ce, avant le 30 novembre 2006.

[95] Quant à la parcelle B, aucune demande n'a encore été formulée soit par AIM ou par la Ville en prévision de la construction de la voie de contournement.

[96] L'article 31.57 de la Loi ne s'applique donc pas à la présente situation.

Les dépens

[97] Étant donné les réponses aux questions énoncées précédemment et la conséquence quant aux conclusions recherchées, le Tribunal estime que la question des dépens doit être particulièrement considérée eu égard aux faits mis en preuve.

[98] L'article 477 du Code de procédure civile prévoit ce qui suit:

«La partie qui succombe supporte les dépens, frais du sténographe compris, à moins que, par décision motivée, le tribunal ne les mitige, ne les compense ou n'en ordonne autrement.

Le tribunal peut également, par décision motivée, mitiger les dépens relatifs aux expertises faites à l'initiative des parties, notamment lorsqu'il estime que l'exper-

tise était inutile, que les frais sont déraisonnables ou qu'un seul expert aurait suffi.

[...]»

[99] La règle selon laquelle la partie qui succombe supporte les dépens ne doit pas ici s'appliquer et voici pourquoi.

[100] Lorsqu'elle signifie sa requête introductive d'instance, l'AQLPA est justifiée de s'inquiéter de ce qu'elle constate, d'autant plus que selon le témoignage de son président, monsieur André Belisle, il semble alors difficile, voire même impossible, d'obtenir des réponses aux préoccupations soulevées et aux questions posées.

[101] L'on peut soutenir que la démarche prévue à l'article 22 de la Loi doit être considérée comme une démarche privée. Mais, la Ville elle-même a cru opportun de tenir une séance publique d'information.

[102] Par ailleurs, la preuve démontre de façon non équivoque que la démarche adoptée par AIM, la Ville et le Ministère fait en sorte qu'à tout moment l'on doit compléter ou corriger une situation.

[103] Les deux seules raisons énoncées pour justifier un tel empressement sont que la Ville considérerait le projet intéressant et que AIM est pressée d'obtenir un certificat d'autorisation, d'où la suggestion du Ministère de scinder en deux le certificat d'autorisation nécessaire à la construction et à l'exploitation.

[104] La démarche est encore aujourd'hui hâtive à un point tel que la Ville ne sait pas encore où sera précisément situé la route donnant accès aux installations de AIM et le Ministère n'a pas terminé l'étude du secteur nord-est de la parcelle A sur laquelle sera entre autres construite en partie la surface de béton compacté au rouleau.

[105] D'ailleurs, le 5 avril dernier, la controverse concernant la section nord-est de la parcelle A et la parcelle B n'était toujours pas réglée, d'où l'ordonnance de sauvegarde.

[106] Le Ministère plaide, suivant les témoignages en ce sens, qu'il adopte une «*approche client*» et qu'il n'a pas à mettre des bâtons dans les roues des promoteurs, mais bien à trouver des solutions aux problèmes soulevés.

[107] Malgré cette approche qui se veut certes positive, l'on ne peut faire abstraction que «*le ministre du Développement durable, Environnement et Parcs est chargé d'assurer, dans une perspective de développement durable, la protection de l'environnement*»⁷.

⁷ Loi sur le ministère du Développement durable, Environnement et parcs, L.R.Q., c. M-15.2.1, art. 10.

[108] À cet égard, il convient de rappeler les propos de l'honorable Louis LeBel de la Cour suprême dans l'arrêt *Imperial Oil c. Procureur général du Québec*⁸:

«Dans le cadre de ses fonctions, le ministre, en effet, gère un système de protection de l'environnement. Il doit prendre ses décisions dans un contexte marqué par les exigences de la gestion de longue durée de problèmes environnementaux, où il doit assurer la mise en œuvre des politiques législatives fondamentales qui inspirent l'interprétation et l'application de la législation sur la qualité de l'environnement. Responsable de la préservation de l'intérêt public dans le domaine et l'environnement, le ministre doit arrêter ses décisions en fonction de celui-ci.»

[109] La démarche adoptée dans ce dossier par AIM d'une part, et la Ville et le Ministère d'autre part, deux organismes publics, a certainement contribué à créer auprès des demandeurs une insécurité exprimée tout au long de leur preuve.

[110] Voilà pourquoi le Tribunal considère que les demandeurs n'ont pas à supporter les dépens.

[111] Par ailleurs, il convient également de préciser que les demandeurs n'auraient pas eu d'avantage à supporter les dépens des expertises des défendeurs, notamment celles de AIM et de la Ville, qui de toute façon étaient nécessaires à l'analyse du projet par le Ministère.

[112] POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

[113] REJETTE, sans frais, la requête introductive d'instance en injonction permanente et en annulation de certains actes administratifs présentée par les demandeurs, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique, le Comité de restauration de la Rivière Etchemin et monsieur Mathieu Castonguay;

[114] REJETTE, sans frais, la déclaration d'intervention présentée par les intervenantes, SNF Immeubles (Québec) inc. et Pièces d'auto Kenny inc.;

BERNARD GODBOUT, j.c.s.

M^e Jean-François Bienjonetti
M^e Isabelle Landry
Heenan, Blaikie, Aubut (Casier 130)
Procureurs des demandeurs

⁸ *Supra*, note 4, p. 648.

200-17-005901-053

Page : 19

M^e William Noonan
M^e David Lacoursière
M^e Terence Mathieu
Hickson, Noonan (Casier 2)
Procureurs de la défenderesse
La Compagnie Américaine de Fer et de Métaux inc. (AIM)

M^e Michel Laliberté
M^e Claude Jean
2210, chemin du Fleuve
Saint-Romuald Qc G6W 1Y5
Procureurs de la ville de Lévis

M^e Alain Tanguay
Chamberland, Gagnon (Casier 134)
Procureur général du Québec

M^e Michel Bernier
M^e Marc-André Gravel
Gravel, Bédard, Vaillancourt (Casier 95)
Procureurs des intervenantes

Domaine du droit : Injonction permanente – Environnement

Dates d'audition : 27, 28, 29, 30 et 31 mars 2006
24 mai 2006
3, 4, 5, 6 et 7 juillet 2006