

## EYB2007DEV1312

*Développements récents en droit de l'environnement (2007), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2007*

Christine DUCHAINE

**Les recours visant le respect des lois environnementales à la portée des citoyens : l'émergence d'une autorité de contrôle sociétale**

### Indexation

**Environnement** ; *Loi sur la qualité de l'environnement* ; développement durable ; droit à la qualité de l'environnement ; recours ; injonction ; dispositions générales ; évaluation et examen des impacts sur l'environnement de certains projets ; audiences publiques ; **Municipal** ; aménagement et urbanisme ; municipalité régionale de comté (MRC) ; schéma d'aménagement et de développement ; règlement de zonage, de lotissement ou de construction ; responsabilité civile ; faute ; lien de causalité ; préjudice ; dommages-intérêts ; **Biens** ; propriété ; immeubles ; troubles de voisinage ; **Administratif** ; responsabilité de l'État ; **Procédure civile** ; recours collectif

---

### TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION
2. FONDEMENTS ET FINALITÉ DES INTERVENTIONS CITOYENNES
  - 2.1 La notion d'environnement
  - 2.2 Le développement durable
  - 2.3 Le respect du droit à la qualité de l'environnement
  - 2.4 La conformité avec les normes législatives et réglementaires
  - 2.5 Le dédommagement des impacts du non-respect du droit à la qualité de l'environnement ou des normes applicables
3. NATURE DES INTERVENTIONS ET CONDITIONS D'EXERCICE
  - 3.1 Participation du public dans un processus décisionnel
    - 3.1.1 Audiences publiques dans le contexte de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue par la L.Q.E. (ci-après la « Procédure »)
      - 3.1.1.1 L'objet et la finalité de la Procédure
      - 3.1.1.2 Le BAPE et les audiences publiques
      - 3.1.1.3 L'importance de la participation du public
      - 3.1.1.4 La demande d'audiences publiques
      - 3.1.1.5 Quelques données sur les mandats confiés au BAPE
    - 3.1.2 Les autres audiences et séances d'information prévues par la L.Q.E.
    - 3.1.3 Les audiences publiques prévues par la législation relative à l'aménagement du territoire
      - 3.1.3.1 Les regroupements de territoires
      - 3.1.3.2 Règlement de zonage et schéma d'aménagement
  - 3.2 L'injonction

- 3.2.1 Historique et rationalité de ce recours
  - 3.2.1.1 Conditions d'exercices du recours
  - 3.2.1.2 L'utilisation du recours
- 3.3 L'action en dommages
  - 3.3.1 Le fondement du recours en dommages
    - 3.3.1.1 Contre des exploitants
    - 3.3.1.2 Évolution récente relativement aux dommages découlant des troubles de voisinage
    - 3.3.1.3 Contre le ministère de l'Environnement ou l'autorité municipale
  - 3.3.2 Forme et exemples de recours
- 3.4 Le recours collectif
  - 3.4.1 Historique
  - 3.4.2 Particularités relatives au recours collectif
  - 3.4.3 Statistiques
  - 3.4.4 Recours collectifs en droit de l'environnement
    - 3.4.4.1 Conclusion
- 3.5 Le cumul des recours
- 4. LES IMPACTS DES INTERVENTIONS DES INDIVIDUS
  - 4.1 Répercussions sur la qualité de l'environnement
  - 4.2 Répercussions sur l'autorisation de nouveaux projets
  - 4.3 Répercussions sur les entreprises
  - 4.4 Répercussions sur le MDDEP
- 5. L'ÉMERGENCE D'UNE RIPOSTE JURIDIQUE ET LÉGISLATIVE SOUVENT DÉCRIÉE
  - 5.1 L'intervention législative
  - 5.2 L'émergence d'une riposte juridique décriée
- 6. CONCLUSION

*Nous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel [...] la protection de l'environnement est [...] devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne [...].*

*Ontario c. Canadien Pacifique ltée, [1995] 2 R.C.S. 1031, par. 55.*

## 1. INTRODUCTION

Lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>1</sup> (ci-après la « L.Q.E. ») en décembre 1972, les entreprises et les citoyens du Québec se préoccupaient peu des impacts de leurs activités sur l'environnement, la pérennité de celui-ci, de même que sa capacité d'absorber ces impacts étant tout simplement présumée par tous. D'ailleurs, les interventions possibles en vertu de la première mouture de la L.Q.E. étaient fort limitées. Avec le passage du temps, nous avons assisté à une évolution marquée, tant en ce qui a trait à l'intérêt de la société à la préservation de leur environnement, qu'à la volonté des citoyens de jouer un rôle actif à cet égard. Il fallut toutefois attendre plusieurs années avant que celle-ci soit modifiée afin de prévoir la possibilité pour les citoyens de s'impliquer, que ce soit au

<sup>1</sup> \* M<sup>ce</sup> Christine Duchaine est associée du cabinet Borden Ladner Gervais s.r.l. et responsable du groupe environnement, municipal, expropriation et réglementaire pour le bureau de Montréal. L'auteure tient à exprimer sa vive gratitude à M<sup>ce</sup> Anne-Marie McSween, M<sup>ce</sup> Catryn Pinard et M<sup>ce</sup> Annie Tremblay pour leur précieuse collaboration, tant au niveau de la recherche que de la rédaction du présent article. Cet article n'aurait tout simplement pu être écrit sans leur apport.

<sup>1</sup> L.R.Q., c. Q-2.

niveau de l'analyse des projets requérant une autorisation ou de l'institution de procédures visant à s'assurer du respect de la L.Q.E.

Ainsi, la société québécoise qui, il y a moins de 40 ans, était indifférente au concept de qualité de l'environnement en a fait depuis un enjeu prioritaire, de telle sorte qu'il en va maintenant de la survie des partis politiques et des entreprises de partager cette préoccupation, ces derniers ne devant plus montrer patte blanche, mais plutôt « patte verte » pour gagner la faveur de leur électorat ou de leur clientèle.

Les citoyens se sentent interpellés par les répercussions environnementales des diverses facettes de la société actuelle et ils n'hésitent plus à tirer avantage de toutes les plates-formes qui leur sont offertes afin de faire valoir leurs opinions et tenter ainsi d'influencer les entreprises et l'autorité gouvernementale sur leurs façons de faire.

La mise en application du protocole de Kyoto, la construction de la ligne électrique Hertel-des-Cantons ou de la centrale du Suroît, la privatisation du mont Orford, le prolongement de l'autoroute 25, la déviation de la rivière Rupert sont autant d'exemples ayant donné lieu à des débats environnementaux au Québec. Ces débats trouvent des échos à l'Assemblée nationale, dans les rues au moment des marches de protestation, dans les médias et de plus en plus souvent devant les tribunaux.

L'implication des citoyens est devenue incontournable, de sorte que les instances politiques et les entreprises doivent maintenant tenir compte de cette réalité dans la gestion de leurs activités.

Mus par leur insatisfaction devant la lenteur des autorités et le laxisme de certaines entreprises, les citoyens se sentent maintenant investis de la responsabilité d'assurer la protection de l'environnement et n'hésitent plus à s'approprier des recours juridiques qui étaient auparavant l'apanage des autorités chargées de l'application des lois.

Ainsi, malgré que la Cour d'appel dans le récent jugement de *Ciment du Saint-Laurent c. Barrette* ait précisé que « [l]a protection de l'environnement est un sujet de préoccupation sociale qui interpelle l'État en premier chef »<sup>2</sup>, les dernières années nous démontrent que les citoyens ont fait appel avec succès à divers recours pour veiller à la protection de l'environnement. Ceci leur a notamment permis d'obliger des corporations avec et sans but lucratif, des personnes physiques, des associations syndicales, des cités et villes et des organismes publics, à respecter la législation et même de forcer les autorités gouvernementales à prendre les mesures nécessaires pour faire respecter la législation.

L'objectif du présent article est d'identifier les diverses tribunes et différents recours mis à la disposition des citoyens québécois et de décrire brièvement les conditions d'exercice de ces pouvoirs d'intervention. Nous tenterons également d'analyser les impacts des interventions récentes sur les entreprises et l'autorité gouvernementale, de même que la réponse qu'elles offrent à l'activisme juridique émergent des citoyens.

## **2. FONDEMENTS ET FINALITÉ DES INTERVENTIONS CITOYENNES**

Il existe différents recours juridiques disponibles pour le citoyen québécois. Nous essaierons ici d'en tracer les frontières et chercherons à déterminer de quelles façons ceux-ci ont évolué avec le temps. Mais tout d'abord, attardons-nous aux fondements de ces recours afin de mieux cerner les objectifs vers lesquels ils tendent.

<sup>2</sup> C.A. Québec, n° 200-09-004506-033, 31 octobre 2006, [EYB 2006-110980](#), j. Forget, Pelletier, Morissette, par. 162 (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême).

## 2.1 La notion d'environnement

Le fondement de la L.Q.E. et de toute intervention des citoyens à son égard repose sur un concept très large d'environnement. À ce titre, la Cour suprême n'a pas hésité à inclure dans la notion d'environnement les aspects socio-économiques d'une activité, élargissant par le fait même la portée de la L.Q.E., tel qu'en fait foi notamment la définition donnée par la Cour suprême dans l'affaire *Friends of the Oldman River*<sup>3</sup> sous la plume du juge La Forest :

Je ne puis accepter que le concept de la qualité de l'environnement se limite à l'environnement biophysique seulement ; une telle interprétation est indûment étroite et contraire à l'idée généralement acceptée que l'« environnement » est un sujet diffus [...]

[...] Nous croyons notamment que la planification environnementale et la planification économique ne peuvent pas se faire dans des milieux séparés. La croissance économique à long terme dépend de l'environnement. Elle affecte aussi l'environnement de bien des façons. Pour assurer un développement économique durable et compatible avec l'environnement, nous avons besoin de la technologie et de la richesse produite par une croissance économique soutenue. La planification et la gestion de l'économie et de l'environnement doivent donc être intégrées.

Certes, les conséquences éventuelles d'un changement environnemental sur le gagne-pain, la santé et les autres préoccupations sociales d'une collectivité font partie intégrante de la prise de décisions concernant des questions ayant une incidence sur la qualité de l'environnement, sous réserve, bien entendu, des impératifs constitutionnels, question que j'examinerai plus loin.

Cette interprétation de la Cour suprême a d'ailleurs été jugée compatible avec la définition d'environnement que l'on retrouve à l'article 1(4) de la L.Q.E., dans laquelle on retrouve la notion de milieu ambiant qui inclut divers objectifs de protection de l'environnement, dont des objectifs économiques :

L'ampleur du concept d' « environnement » et, en particulier, sa référence au concept de « milieu ambiant » est en partie responsable de cet état de choses (par. 1(4) de la loi ; sur ces concepts, voir introduction à l'ouvrage *supra*). Mais le droit à la qualité de l'environnement doit aussi son amplitude aux règlements adoptés pour l'application de la loi, lesquels règlements intègrent des objectifs de protection de l'environnement qui débordent la « sûreté ou la sécurité de la personne » au sens des Chartes pour inclure des objectifs sociaux, culturels, économiques, historiques ou esthétiques, pour ne nommer que ceux-là.<sup>4</sup>

## 2.2 Le développement durable

C'est d'ailleurs par le truchement d'un concept d'environnement très large que les citoyens justifieront leurs interventions, lesquelles visent à s'assurer que la société québécoise évoluera de façon à permettre un développement durable de celle-ci et de ses ressources.

<sup>3</sup>. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 R.C.S. 3, 37, [EYB 1992-67211](#) ; cette définition d'environnement fut reprise par la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Bellefleur c. Procureur général du Québec et Hydro-Québec*, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.), p. 2344 et 2353, [EYB 1993-180559](#), [EYB 1993-64089](#). (Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée). Dans cet arrêt la Cour d'appel confirme la décision de la Cour supérieure : [1993] R.J.Q. 785 (C.S.), [EYB 1993-84327](#).

<sup>4</sup>. Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *L'Environnement au Québec*, feuilles mobiles, Brossard, Publications CCH ltée, 2006, p. 1052.

Ainsi, les diverses interventions des citoyens s'inscrivent dans un effort soutenu de s'assurer que les projets qui sont au stade de l'autorisation fassent l'objet d'une étude sérieuse des impacts environnementaux, ce qui inclut nécessairement les aspects socio-économiques et les répercussions sur la population. Cela permet aux entreprises et aux autorités gouvernementales de s'assurer que le projet qui sera autorisé aura été modifié, si nécessaire, afin de répondre autant aux objectifs des entreprises qu'à ceux de la population. Il est acquis au débat qu'afin d'obtenir un consensus social sur un projet, il est primordial de démontrer que celui-ci tient compte autant des ressources actuellement disponibles que des besoins des générations futures, assurant ainsi le développement durable de notre société.

[La procédure est] un outil de planification et de gestion qui peut permettre à tout promoteur de concevoir et de réaliser le meilleur projet pour le milieu auquel il est destiné. En effet, par l'étude sérieuse des impacts environnementaux, notamment les aspects socio-économiques et les répercussions potentielles sur la communauté humaine, les promoteurs peuvent cerner les éléments qui permettront à leur projet d'être bonifié, si nécessaire, pour répondre à la fois à leurs objectifs et à ceux de la population. C'est en procédant ainsi qu'on atteindra un consensus social sur des projets qui concrétiseront le développement durable.<sup>5</sup>

Les modifications législatives ont multiplié les instances permettant aux associations environnementales et aux citoyens de toute allégeance de faire valoir leur point de vue concernant un projet. Cet accroissement des instances n'a d'égal que l'intensification de l'intérêt desdites associations et des citoyens d'y participer. Ainsi, les séances d'information et les audiences publiques font maintenant partie intégrante de la plupart des démarches visant à obtenir les autorisations requises pour des projets ayant un impact environnemental prévisible. De nos jours, il est donc préférable pour une entreprise d'engager rapidement un dialogue ouvert avec la population située sur le territoire du projet envisagé et de le maintenir par la suite.

### **2.3 Le respect du droit à la qualité de l'environnement**

La L.Q.E. consacre à son article [19.1](#) le droit du justiciable québécois à la qualité de son environnement.

**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 inhérentes aux activités agricoles, dans la mesure prévue par toute norme découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4<sup>o</sup> du deuxième alinéa de l'article [113](#) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chapitre A-19.1).

Ce droit à un environnement sain constitue une valeur fondamentale de notre société et a été jugé assimilable à un droit protégé par les chartes, c'est pourquoi la L.Q.E. fut considérée par nos tribunaux comme une loi d'intérêt public dont l'objectif premier est d'assurer la qualité de l'environnement<sup>6</sup>.

En 1978, soit au même moment que la L.Q.E. était modifiée pour consacrer le droit à un environnement sain, des modifications ont également été incorporées dans le but de permettre aux citoyens et aux autorités gouvernementales de s'assurer que le droit en question serait respecté, notamment par l'obtention d'une ordonnance ou d'une injonction de la part d'un tribunal<sup>7</sup>. Ces nouvelles

<sup>5</sup>. Pierre CODERRE, « L'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement : la procédure québécoise en vigueur sur le territoire méridional », dans *Le droit et la réglementation de l'environnement*, Toronto, Institut Canadien, 1992, p. 58.

<sup>6</sup>. R. DAIGNEAULT, M. PAQUET, *op. cit.*, note 4, p. 713 et s. et p. 1051-1053, 1092.

dispositions ont par la suite donné naissance à de nombreux recours.

#### **2.4 La conformité avec les normes législatives et réglementaires**

Le droit à un environnement sain implique nécessairement que les normes législatives et réglementaires soient respectées lors de l'exercice des diverses activités assujetties à la L.Q.E. Ainsi, à l'instar du respect du droit à un environnement sain, les citoyens se sont vu reconnaître l'accès à des recours visant à forcer les autorités gouvernementales à s'assurer du respect desdites normes, ou à défaut, à forcer les entreprises récalcitrantes à se conformer et ce, même dans les cas où les autorités gouvernementales faisaient preuve de laxisme à cet égard.

#### **2.5 Le dédommagement des impacts du non-respect du droit à la qualité de l'environnement ou des normes applicables**

Dans l'éventualité où les mesures préventives prévues par la L.Q.E. ne portent pas fruit et que le droit à l'environnement sain et/ou les normes législatives environnementales applicables n'étaient pas respectés, les recours de droit commun permettent aux personnes affectées par ce non-respect d'être dédommagées et ce, tant par l'exploitant fautif que par l'autorité gouvernementale ayant fait preuve de négligence dans le respect de la loi qu'elle se doit d'appliquer. Ces réclamations en dommages peuvent prendre la forme d'un recours individuel, d'un recours pris par un regroupement ou une coalition des citoyens ou encore d'un recours collectif, dont le caractère dissuasif peut parfois s'avérer suffisant pour inciter les entreprises et l'autorité gouvernementale concernées à se conformer à leurs obligations respectives.

### **3. NATURE DES INTERVENTIONS ET CONDITIONS D'EXERCICE**

#### **3.1 Participation du public dans un processus décisionnel**

L'intervention la plus fréquente et la plus accessible pour le citoyen consiste à requérir de l'information et à émettre son opinion dans le cadre de demandes d'autorisations pour des projets anticipés. Les possibilités de ce faire sont souvent multiples pour un même projet puisque tant la modification de la réglementation applicable, tels le schéma d'aménagement de la MRC et le règlement de zonage, que l'émission des autorisations requises en vertu de la L.Q.E. donnent lieu à des avis publics, des séances d'informations et parfois même à des audiences publiques. Plusieurs citoyens auront aussi un droit de cité lorsque le projet requiert l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole.

En somme, la législation offre plusieurs tribunes qui permettent d'une part aux promoteurs de mieux faire connaître leur projet et ses impacts prévisibles et d'autre part aux citoyens d'obtenir l'information qu'ils jugent utile tout en formulant des recommandations concernant l'approbation, avec ou sans conditions, du projet proposé. Ce faisant, l'autorité qui doit prendre la décision ultime est à même de s'assurer que le projet qu'elle autorise a été bonifié afin de concilier autant que possible les préoccupations de l'ensemble des intervenants. Elle s'assure ainsi d'une plus grande acceptabilité sociale du projet tout en préservant l'environnement dans une optique de développement durable.

Nous examinons ci-après les principales plates-formes prévues à la législation environnementale et dressons les conditions pour s'en prévaloir. Des exemples d'application concrets illustrent nos propos concernant l'implication croissante des citoyens dans le processus décisionnel.

7. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, c. 64, art. 10.

### 3.1.1 Audiences publiques dans le contexte de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue par la L.Q.E. (ci-après la « Procédure »)

#### 3.1.1.1 L'objet et la finalité de la Procédure

Il s'agit ici de l'instance la plus connue d'implication des citoyens dans le domaine environnemental. C'est aussi celle qui attire le plus l'attention des médias, ce qui accentue le poids relatif de l'intervention des citoyens dans l'issue de la demande d'autorisation.

Tel qu'indiqué précédemment, il fallut attendre une modification majeure de la L.Q.E. en 1978<sup>8</sup> pour que naisse le principe de la participation des citoyens dans la prise de décision reliée à l'émission de certaines autorisations. Le processus s'enclenche lorsque celui qui a l'intention d'entreprendre un projet assujéti à la Procédure dépose un avis écrit au ministre de l'Environnement et de la Faune (ci-après le « ministre ») décrivant la nature de celui-ci<sup>9</sup>. Le ministre indique alors au promoteur qu'il doit préparer une étude d'impact sur l'environnement ainsi que la nature, la portée et l'étendue de celle-ci. Une fois l'étude complétée et reçue par le ministre, ce dernier la rend publique et indique à l'instigateur du projet qu'il doit entreprendre l'étape d'information et de consultation publiques.

La L.Q.E. ainsi que le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*<sup>10</sup> (ci-après le « Règlement sur l'évaluation ») offrent la possibilité aux individus ou aux entreprises d'intervenir dans un projet pouvant avoir un impact sur l'environnement par l'entremise de la Procédure. La L.Q.E. prévoit qu'aucun ouvrage, construction, activité ou exploitation prévus par règlement ne peut être entrepris sans l'émission préalable d'un certificat d'autorisation par le gouvernement, en conformité avec ladite Procédure prévue dans la L.Q.E.<sup>11</sup>.

L'assujettissement d'un projet donné à la Procédure implique pour son promoteur qu'en plus de toute autre autorisation requise en vertu de la L.Q.E. et de sa réglementation, celui-ci doit également obtenir un certificat du gouvernement. Ce certificat ne sera délivré que lorsqu'une étude des impacts sur l'environnement du projet jugée conforme en ce qui a trait à la nature, la portée et l'étendue de celle-ci aura été rendue publique et aura fait l'objet de séances d'information et de consultation publiques et, si requis, d'audiences publiques. Dans ce dernier cas, le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (ci-après le « BAPE ») procède à la tenue des audiences et à l'émission d'un rapport dans lequel il est recommandé d'autoriser ou de refuser, avec ou sans condition, le projet tel que proposé. Bien que les recommandations du BAPE n'aient aucun caractère obligatoire en ce qui a trait au gouvernement, ce n'est qu'à l'issue de la Procédure que ce dernier pourra rendre une décision en ce qui concerne le refus ou l'autorisation du projet, avec ou sans conditions<sup>12</sup>.

L'article 2 du *Règlement sur l'évaluation* prévoit la liste exhaustive des projets assujéti à la Procédure<sup>13</sup>. Ce ne sont donc que les projets décrits à cet article qui doivent faire l'objet de l'obtention d'un certificat d'autorisation du gouvernement par le biais de la Procédure, le ministre ne pouvant lui-même y assujettir d'autres catégories de projets. À cet égard, il importe de noter que le ministre a tenté en vain

**8.** *Ibid.*

**9.** L.Q.E., art. [31.2](#).

**10.** R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 9.

**11.** L.Q.E., art. [31.1](#).

**12.** L.Q.E., art. [31.1](#) à [31.9](#).

**13.** Précité, note 10, art. [2](#) ; voir *Bellefleur c. Québec*, précité, note 3.



d'assujettir à la Procédure certains projets non inclus dans la liste exhaustive de l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation*, notamment en matière de gestion de déchets. La Cour supérieure, procédant à l'analyse des pouvoirs du ministre en la matière, a jugé qu'il ne pouvait le faire sans une modification législative ou réglementaire à cet effet<sup>14</sup>. Ce n'est donc que par l'intervention du pouvoir législatif que des ajouts à la liste pourront être effectués<sup>15</sup>.

### 3.1.1.2 Le BAPE et les audiences publiques

La période d'information et de consultation publiques prévue par la L.Q.E. est d'une durée de 45 jours. Durant ce délai, le BAPE met à la disposition du public toute la documentation qu'il a en sa possession concernant un projet. C'est pendant cette période qu'une demande d'audiences publiques peut être adressée au ministre.

L'audience publique est l'occasion pour les citoyens, entre autres, de questionner le promoteur et la commission afin d'obtenir de l'information sur un projet. Les participants peuvent aussi y exprimer leurs opinions et exposer leurs préoccupations.

Le BAPE est l'entité à laquelle le ministre confie le mandat de procéder à des audiences publiques. À cet égard, le BAPE se veut un organisme indépendant et impartial qui s'assure que les préoccupations et les opinions des citoyens soient considérées dans la prise de décision du gouvernement. Les audiences se déroulent en deux étapes.

Une audience publique est toujours tenue en deux étapes. Une première étape est consacrée à fournir au public de l'information relativement au projet visé. Toute personne peut alors « [...] adresser à la commission des questions pertinentes pour compléter l'information déjà fournie relativement au dossier soumis au Bureau ».

La deuxième étape est consacrée à l'audition des citoyens qui peuvent déposer des mémoires ou s'exprimer oralement sur le sujet. C'est vraiment là l'occasion pour les citoyens de s'exprimer relativement au projet, à l'étude d'impact sur l'environnement qui a été déposée et, d'une façon générale, à l'ensemble du dossier. L'initiateur du projet et celui qui a demandé l'audience publique peuvent répondre à toute intervention qui a été faite, afin de rectifier des faits.<sup>16</sup>

Lorsqu'un mandat est donné au BAPE de former une commission chargée d'enquêter et de mener une audience publique, cette dernière doit remplir son mandat dans un délai de quatre mois. La première partie de l'audience permet à la commission et aux citoyens de s'informer sur le projet et de poser leurs questions<sup>17</sup> alors que lors de la seconde partie, la commission entend les opinions et les suggestions des

**14.** *Construction Bérou inc. c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 507 (C.S.), [EYB 1993-74024](#) ; *Service sanitaire R.S. inc. c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 1431 (C.S.) (inscription en appel), [REJB 1993-74114](#). Ces jugements ont donné lieu à l'adoption de deux lois spéciales visant à assujettir à la Procédure les projets d'agrandissement ou d'établissement de sites d'enfouissement sanitaire ou de dépôts de matériaux secs : *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets*, L.R.Q., c. E-13.1 ; *Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets*, L.R.Q., c. I-14.1. Ces deux lois ont finalement été abrogées le 19 janvier 2006 lors de l'entrée en vigueur de modifications législatives et réglementaires qui ont eu pour effet d'assujettir ces projets à la Procédure en la manière usuelle (L.Q. 2005, c. 33).

**15.** Pour une analyse plus approfondie sur les projets assujettis voir Lorne GIROUX, « La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, vol. 19, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 263, p. 299 et s.

**16.** Yvon DUPLESSIS, Jean HÉTU et Jean PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p. 102.

**17.** *Règles de procédures relatives au déroulement des audiences publiques*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 19, art. [22 à 26](#).



citoyens sous forme de présentations verbales ou de mémoires<sup>18, 19</sup>.

En premier lieu, le BAPE tient donc une séance d'information avec la participation du promoteur, des représentants du ministre et des citoyens. Suite à cette période d'information, le BAPE transmet au ministre un compte rendu de la période d'information, compte rendu dans lequel sont consignées les préoccupations de chacun des intervenants. Ce compte rendu est ensuite inséré sur le site Internet du BAPE et dans les centres de consultation.

Tout intervenant qui le désire peut alors déposer un mémoire ou faire connaître oralement son opinion lors de la deuxième partie de l'audience<sup>20</sup>. À l'issue de ces deux étapes, le BAPE procède à l'analyse du projet et émet un rapport dans lequel il énonce ses constatations et ses recommandations.

La Procédure permet ainsi d'évaluer les impacts environnementaux en tenant compte des commentaires du public sur un projet donné. L'intégration des préoccupations de la population dans l'analyse de projets « pourra éventuellement servir à tempérer le caractère fautif du comportement d'un gestionnaire appelé à devoir répondre d'une catastrophe »<sup>21</sup>.

Il importe toutefois de souligner que le BAPE n'a qu'un rôle consultatif. En effet, il ne possède aucun pouvoir décisionnel, celui-ci étant dévolu au gouvernement à qui revient l'entière responsabilité de prendre la décision d'émettre ou non le certificat d'autorisation demandé par le promoteur et ce, avec ou sans conditions<sup>22</sup>. Le rapport du BAPE constituera toutefois l'un des deux principaux outils dont se servira le ministre pour faire ses recommandations au gouvernement concernant les décisions à prendre sur le projet<sup>23</sup>.

### 3.1.1.3 L'importance de la participation du public

Les auteurs, tout autant que les tribunaux, sont unanimes à consacrer l'importance de la participation du public dans le processus décisionnel prévu aux articles [31.1](#) et suivant de la L.Q.E., tel qu'en fait foi la décision de la Cour d'appel sur ce point.

Sous la Loi québécoise, malgré son laconisme, la participation du public est une étape importante du processus décisionnel. Selon la directive générale 025 qui décrit la procédure environnementale et qui la dissèque en 16 étapes, la phase d'information du public et des audiences publiques permet au public « de participer au processus décisionnel en mettant à sa disposition le dossier de la demande de certificat d'autorisation » (page 4 de la directive, m.a. 2570). « La participation du public va permettre aux personnes, groupes ou municipalités concernées par le projet d'avoir accès à l'information technique, d'exprimer leurs opinions sur le projet et de mettre, entre autres, en lumière les valeurs

**18.** *Ibid.*, articles [27](#) à [29](#)

**19.** Pour de plus amples informations : site Internet du Bureau des audiences publiques en environnement : <[www.bape.gouv.qc.ca/sections/faq](http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/faq)> ; voir aussi Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 16, p. 102.

**20.** Précité, note 17, art. [27](#).

**21.** Michel BÉLANGER, « Lorsque la catastrophe environnementale n'est plus un cas fortuit », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, vol. 114, *Les catastrophes naturelles et l'état du droit*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 68, [EYB1998DEV116](#).

**22.** Le BAPE n'aurait même pas le pouvoir de faire une recommandation formelle sur le projet au gouvernement. Dans les faits le BAPE a contourné cette difficulté en formulant des recommandations sans leur en donner le nom : L. GIROUX, *op. cit.*, note 15, p. 21 ; et Michel YERGEAU, *Loi sur la qualité de l'environnement, texte annoté*, Montréal, Société québécoise d'information juridique, 1988, p. 37.

**23.** P. CODERRE, *loc. cit.*, note 5, p. 46.

collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision. (p. 9 de la directive, m.a. 2575).

[...]

Quelle que soit l'étendue du pouvoir discrétionnaire du ministre et du gouvernement, il semble manifeste que le législateur, par l'économie générale de la Loi, par la solennité de certaines dispositions et par l'octroi de règles procédurales, a consacré la participation du public. Ces dispositions ont été conçues pour assurer la participation du public et des parties intéressées (par le fait même) aux décisions qui ont un effet sur le sort de la communauté dans laquelle elles vivent.<sup>24</sup>

La directive à laquelle la Cour d'appel fait référence dans cet arrêt est d'ailleurs fort éloquente sur les limites intrinsèques de l'étude d'impacts et l'apport de la participation du public :

Cependant, une étude d'impact, même réalisée d'une manière éclairée et compétente, ne peut prétendre identifier et évaluer de façon exhaustive toutes les conséquences d'un projet. En outre, elle peut difficilement apprécier certaines considérations, telles que les valeurs sociales, les attentes de la population, l'acceptabilité du projet pour les citoyens.

C'est alors qu'intervient la consultation du dossier par les citoyens et, s'il y a lieu, l'audience publique. [...] En modifiant la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le gouvernement a ainsi voulu consacrer le droit des citoyens d'être consultés et entendus au cours du cheminement d'un projet vers son approbation. Cette participation de la population assure une analyse différente autant qu'efficace du dossier et permet de soulever de nombreux aspects qui, autrement, auraient pu être ignorés dans la prise de décision.<sup>25</sup>

La participation du public dans le processus décisionnel permet donc de bonifier un projet et parfois même de dégager un consensus avec tous les intervenants, accroissant par le fait même les chances d'assurer un développement durable. Elle permet également d'éviter toute apparence de partialité qui pourrait découler du fait que l'autorité gouvernementale pourrait se retrouver en situation de conflit d'intérêts potentiel<sup>26</sup>, ce qui est éminemment souhaitable.

Il est à noter toutefois que la participation du public n'intervient qu'à un stade précis de la Procédure, soit au moment où l'étude d'impact a déjà été jugée conforme par le ministre. Ainsi, le public n'est aucunement impliqué dans l'élaboration de la directive communiquée en ce qui concerne la nature, la portée et l'étendue de l'étude<sup>27</sup>. Et rien n'interdit au promoteur d'apporter des modifications parfois substantielles à son projet après la tenue des audiences et ce, sans que le public soit consulté de nouveau, ce qui fut d'ailleurs grandement déploré par la Cour d'appel<sup>28</sup>.

#### **3.1.1.4 La demande d'audiences publiques**

L'article [31.3](#) de la L.Q.E. prévoit :

**24.** *Bellefleur c. Procureur général du Québec*, précité, note 3. Confirme la décision de la Cour supérieure [1993] R.J.Q. 785 (C.S.), [EYB 1993-84327](#).

**25.** *Directive 025 sur les études d'impact sur l'environnement*, dans *Politiques et directives de l'environnement au Québec*, Brossard, Publications CCH ltée, 2006, p. 28,011, sections 2, 4.1 et 4.2.4.

**26.** *Saskatchewan Action Foundation for the Environment Inc. c. Saskatchewan (Minister of Environment and Public Safety)*, (1992) 7 C.E.L.R. (N.S.) 165 (Sask. C.A.), p. 165, par. 36 et 37.

**27.** Jean BARIL, *Le BAPE devant les citoyens : pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2006, p. 85.

**28.** *Bellefleur c. Procureur général du Québec*, précité, note 3.

Une personne, un groupe ou une municipalité peut demander au ministre la tenue d'une audience publique relativement à ce projet. À moins qu'il ne juge la demande frivole, le ministre demande au Bureau des audiences publiques sur l'environnement de mener une audience publique et de lui faire part de ses constatations ou de l'analyse qu'il en a faite.<sup>29</sup>

Les termes du premier alinéa de l'article [31.3](#) n'impliquant aucune restriction, force est de constater qu'un demandeur, qu'il soit une personne, un groupe ou une municipalité, n'a pas à démontrer un intérêt particulier pour formuler une demande d'audience.

L'intérêt requis selon [31.3 L.Q.E.](#) pour demander une audience publique n'étant nullement restreint, il est nécessairement plus large que celui sous l'article [19.3 L.Q.E.](#) en matière d'injonction. De sorte que le ministre, dans sa décision de refuser la tenue d'audiences publiques, ne saurait faire référence à un manque d'intérêt de la part du demandeur<sup>30</sup>.

Par ailleurs, la discrétion du ministre lors de l'analyse d'une demande d'audiences publiques se trouve limitée puisque ce n'est que s'il juge la demande frivole qu'il peut refuser la tenue de telles audiences. Nous serions donc enclins à penser que le public est bien protégé par cette disposition et que la demande d'audiences publiques sera accordée dans la majorité des cas. En effet, le terme *frivolité* laisse place à peu d'interprétation. Les auteurs sont d'avis que la marge de manoeuvre accordée au ministre relativement aux audiences publiques est « très étroite »<sup>31</sup>, l'article [31.3 L.Q.E.](#) créant « une véritable présomption en faveur de celui qui demande la tenue d'une audience »<sup>32</sup>.

À cet égard, qu'il suffise de se référer à l'interprétation limitative que les tribunaux donnent à ce terme dans le cadre d'une demande de rejet d'action en vertu de l'article [75.1](#) du *Code de procédure civile* (ci-après « C.p.c. ») où ils assimilent la notion de frivolité à des actions manifestement mal fondées ou sans chance raisonnable de succès<sup>33</sup>.

Peu de décisions traitent de l'importance des audiences publiques et du pouvoir du ministre de les refuser. La Cour d'appel a cependant consacré la restriction importante à la discrétion du ministre dans le cadre de l'analyse d'une demande d'audiences publiques :

[...] la discrétion du ministre s'exerce à l'endroit du contenu de l'étude d'impact ([31.2](#)) ; [...] du besoin de tenir des audiences publiques (art. [31.3](#)). Dans ce dernier cas toutefois, sa discrétion est limitée, puisqu'il doit, pour passer outre, juger que la demande est frivole. [...]

Toutefois, puisque le législateur a prévu un processus consultatif par le double mécanisme de la production d'une étude d'impact et de la consultation publique, il serait faire injure au législateur de soutenir que le ministre peut simplement respecter *pro forma* les exigences de la loi et ignorer, écarter ou méconnaître en toute impunité et complètement, les données qui ont pour but de lui servir d'éléments à sa prise de décision.

[...]

Notons que la discrétion du ministre, par ailleurs ménagée, est ici limitée car il ne peut refuser la

**29.** L.Q.E., art. [31.3](#).

**30.** Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 16, p. 101 et M. YERGEAU, *op. cit.*, note 22, p. 159.

**31.** Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 16, p. 101 ; voir aussi la documentation citée à la note 35.

**32.** M. YERGEAU, *op. cit.*, note 22, p. 158 à 160 ; voir aussi la documentation citée à la note 35.

**33.** Pierre B. MEUNIER et Hélène V. GAGNON, « Le régime québécois actuel d'évaluation environnementale et les réformes envisagées », (1996) 7 *J.E.L.P.* 44, 49 ; *Laroche c. Ultramar Canada inc.*, J.E. 88-498 (C.S.), [EYB 1988-77674](#).

demande de requérir au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, institué par la section IV.1 de la Loi, ci-après le BAPE, la tenue d'une audience publique que pour motif de frivolité.<sup>34</sup>

Malgré que les auteurs et les tribunaux soient unanimes sur la question de la discrétion limitée du ministre en vertu de l'article [31.3](#), ce dernier ne s'est pas empêché dans les faits de refuser des demandes pour des motifs autres que celui de la frivolité, s'arrogeant par le fait même des pouvoirs que, selon nous, la loi ne lui prête pas. À ce sujet, nous faisons nôtres les propos de M<sup>e</sup> Lorne Giroux aujourd'hui juge à la Cour d'appel du Québec :

Une étude des récentes lettres du ministre de l'Environnement et de la Faune faisant état de son refus de donner suite à une demande d'audience publique révèle qu'elles font référence à des motifs qui participent beaucoup plus du mérite de la question à débattre et de l'opportunité de tenir une audience publique que de la frivolité de la demande d'audience. [...]

À notre avis, cette pratique ministérielle récente relative à l'exercice du pouvoir conféré au ministre de l'Environnement et de la Faune par le troisième alinéa de l'article [31.3 L.Q.E.](#) indique clairement que l'administration s'est appropriée un pouvoir discrétionnaire de juger de l'opportunité politique de donner suite à une demande d'audience publique. En matière de cogénération, la présomption en faveur de celui qui demande une audience publique dont parlait M<sup>e</sup> Yergeau n'existe plus et ce qui devrait être une situation d'exception est devenu une règle destinée à empêcher que ne se fasse, dans le cadre de projets spécifiques, le débat de fond que le gouvernement avait pourtant promis dans le cadre d'une audience générique qu'il n'a jamais décrétée. Seule une intervention judiciaire, malheureusement hors de la portée des groupes voués à la défense de l'environnement, permettrait de contrôler les abus du pouvoir du ministre de refuser une demande d'audience publique au motif qu'elle serait « frivole » [...]

C'est en 1978 que le législateur québécois a manifesté sa volonté claire de favoriser la participation des citoyens dans la lutte pour la protection de l'environnement. Il reconnaissait en même temps que cette participation du public ne pouvait se réaliser qu'en lui donnant totalement accès à l'information. Depuis cette époque, on assiste à un effritement graduel, mais constant du rôle du citoyen. Cette situation peut notamment s'expliquer par le fait que l'administration publique québécoise n'a jamais vraiment accepté de partager ainsi son pouvoir avec le simple citoyen.<sup>35</sup>

Une décision récente de la Cour supérieure<sup>36</sup> a toutefois restreint considérablement les chances des citoyens de contester avec succès une décision du ministre de refuser la tenue d'audiences publiques. Dans cette décision, le juge Journet a déterminé la norme de contrôle applicable à la décision du ministre et retenu celle de la décision manifestement déraisonnable. Pour ce faire, le tribunal se base sur la large discrétion et la grande latitude dont jouit le ministre dans la détermination de ce qui est requis pour la protection de l'environnement et ce, nonobstant les termes restrictifs de l'article [31.3 L.Q.E.](#) Conséquemment, le tribunal conclut qu'il ne pourra intervenir dans la décision de refuser des audiences publiques que si la décision est manifestement déraisonnable.

En toute déférence, nous ne pouvons être d'accord avec cette décision qui a pour effet d'annihiler la

**34.** *Bellefleur c. Procureur général du Québec*, précité, note 3, p. 2343 et 2350.

**35.** Lorne GIROUX, « Où s'en va le droit à la qualité de l'environnement », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, vol. 90, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 381, p. 435 à 438 ; voir aussi l'analyse faite par le juge Giroux de la décision *Halton Regional Aggregate Producers Group c. Ontario (Minister of Housing)*, [1980] 13 O.M.B.R. 48 (Ont. Div. Court).

**36.** *3766063 Canada inc. c. Québec (Ministère de l'Environnement)*, J.E. 2007-216 (C.S.), [EYB 2006-111605](#). Veuillez noter que l'auteur représentait la demanderesse dans cette affaire.

volonté claire du législateur de restreindre la marge de manoeuvre du ministre dans le cadre de l'analyse d'une demande d'audiences publiques. D'autant plus que ce faisant, le ministre occulte un pan complet de la procédure prévue par le législateur en privant le public de son droit d'être informé et de donner ses commentaires sur un projet, ce qui prive le gouvernement, lors de sa prise de décision, de l'éclairage des citoyens et des recommandations d'un organisme indépendant, qui pourraient lui permettre de bonifier le projet soumis et de faciliter l'acceptabilité sociale du projet. Il en va de la finalité de la L.Q.E. et des objectifs de la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement et de l'importance de la participation du public dans le cadre de cette procédure.

Nous abondons donc dans le même sens que les auteurs à ce sujet et sommes d'avis que le ministre ne peut refuser des audiences que si la demande est sans fondement aucun à sa face même et ce, sans procéder à une analyse approfondie du mérite de la question à débattre. Dans tous les autres cas, le ministre doit mandater le BAPE de procéder à la tenue d'audiences publiques.

### **3.1.1.5 Quelques données sur les mandats confiés au BAPE**

L'engouement du public pour la Procédure s'accroît d'année en année. Depuis sa création, le BAPE a toujours connu une augmentation du nombre des mandats qui lui ont été confiés par le ministre. En 2005, plus de 100 000 personnes avaient déjà participé aux travaux du BAPE et plus de 180 rapports d'audiences publiques, d'enquêtes et de médiations avaient été produits<sup>37</sup>. Par ailleurs, plus de 6 000 mémoires ont été déposés lors de ces audiences publiques. En 2001-2002, un projet sur deux avait fait l'objet d'un mandat confié au BAPE à la suite de demandes adressées au ministre suite à la période d'informations et de consultations publiques alors que ce nombre se chiffrait à trois projets sur quatre, en 2004-2005<sup>38</sup>. En 2005-2006, le BAPE a présidé 174 jours-mandats de plus qu'en 2004-2005<sup>39</sup>.

Sans procéder à une analyse scientifique et chiffrée, l'expérience démontre que tout ce travail n'est pas effectué en vain puisque même si le BAPE n'a pas de pouvoir décisionnel en vertu de la L.Q.E., il n'en demeure pas moins que ses conclusions et recommandations sont considérées sérieusement par le gouvernement lors de la prise de décision. Il n'est pas rare de constater que des projets sont bonifiés substantiellement afin de se conformer à ces recommandations, les promoteurs autant que le gouvernement préférant habituellement satisfaire la population plutôt que d'ignorer ses préoccupations.

En conclusion, bien que certains intervenants critiquent fortement la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en raison de ses délais, de sa lourdeur et de ses coûts, il est acquis que l'utilisation de ce service n'aura pas tendance à diminuer au cours des prochaines années. En fait, l'intensification de la préoccupation des citoyens pour l'environnement aura plutôt pour effet d'augmenter significativement leur implication dans des projets ayant un impact potentiel sur l'environnement.

### **3.1.2 Les autres audiences et séances d'information prévues par la L.Q.E.**

En plus des audiences publiques prévues par la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur

**37.** BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Un quart de siècle de démocratie participative*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2003, p. 14.

**38.** BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Plan stratégique 2005-2008*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2005, p. 6.

**39.** BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2006, p. 23.

l'environnement, la L.Q.E. oblige, dans certaines circonstances précises, le ministre à prévoir une période de consultation du public.

Par exemple, en matière d'exploitation d'un établissement industriel désigné par règlement pour lequel il peut y avoir émissions, dépôts, dégagements ou rejets dans l'environnement d'un contaminant, la L.Q.E. prévoit qu'une attestation d'assainissement doit être délivrée par le ministre pour l'exploitation d'un tel établissement<sup>40</sup>.

Dans ce contexte, suite à la réception d'une demande à cet égard de la part d'un exploitant, le ministre doit publier un avis de son intention de délivrer ou de refuser de délivrer l'attestation d'assainissement dans un quotidien ou un hebdomadaire diffusé dans la région où se trouve l'établissement industriel<sup>41</sup>. Après cette publication, le ministre rend disponible le dossier de la demande pour consultation par le public pendant une période de 45 jours. Durant cette même période, toute personne peut transmettre ses commentaires au ministre relativement au projet<sup>42</sup>. Contrairement à ce qui est prévu dans la procédure d'évaluation d'examen des impacts sur l'environnement, la personne ne peut demander la tenue d'une audience publique, elle est plutôt limitée à émettre des commentaires. Il est à noter qu'après la période de consultation publique, le ministre transmet au demandeur un avis lui indiquant son intention d'autoriser ou de refuser la délivrance de l'attestation de l'assainissement. Rien dans la L.Q.E. ne prévoit que les commentaires soumis préalablement durant la période de consultation doivent être rendus publics ou transmis au gouvernement ou au demandeur. Les changements apportés à une attestation d'assainissement ainsi que les nouvelles demandes faisant suite à l'expiration de la durée de l'attestation initiale sont soumis aux mêmes dispositions et doivent faire l'objet de consultations publiques<sup>43</sup>.

D'autre part, lors de l'adoption d'un plan de gestion des matières résiduelles par une municipalité régionale, la L.Q.E. prévoit qu'une consultation publique doit être tenue. Plus précisément, dans les douze mois suivant le début de l'élaboration du plan de gestion, le Conseil d'une municipalité régionale doit adopter un projet de plan de gestion par voie de résolution, laquelle résolution indique le délai à l'intérieur duquel le projet de plan sera soumis à une consultation publique<sup>44</sup>. Pour ce faire, une commission doit être constituée par le Conseil de la municipalité régionale. La commission doit tenir au moins deux assemblées publiques dans le territoire d'application du plan projeté<sup>45</sup>. Durant ces assemblées, la commission explique le projet de plan et entend les personnes qui désirent s'exprimer à son égard. Elle dresse par la suite un rapport des observations qu'elle a recueillies auprès du public et le transmet au Conseil de la municipalité régionale. Ce rapport doit être rendu accessible au public dès sa transmission au Conseil<sup>46</sup>. Après la consultation publique, le projet de plan modifié, le cas échéant, est

**40.** L.Q.E., art. [31.10](#) et s. Les établissements assujettis sont, entre autres, les établissements industriels qui fabriquent de la pâte ou du papier (Décret concernant une catégorie d'établissements industriels à laquelle s'applique la sous-section 1 de la section IV.2 du chapitre I de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, (1993) 125 G.O. II, 3563) et ceux dont l'activité principale est l'extraction minière sauf l'extraction de pétrole et de gaz, la fabrication de produits minéraux non métalliques, la première transformation de métaux (Décret concernant l'application de la sous-section 1 de la section IV.2 du chapitre I de la *Loi sur la qualité de l'environnement* au secteur de l'industrie minière et de la première transformation de métaux, (2002) 134 G.O. II, 3039).

**41.** L.Q.E., art. [31.20](#).

**42.** L.Q.E., art. [31.21](#).

**43.** L.Q.E., art. [31.25](#), [31.28](#).

**44.** L.Q.E., art. [53.12](#).

**45.** L.Q.E., art. [53.13](#).

**46.** L.Q.E., art. [53.15](#).



transmis au ministre ainsi qu'aux municipalités régionales environnantes accompagnées du rapport de la commission. Encore une fois, la consultation publique n'a qu'une portée limitée puisque le ministre peut décider de ne pas considérer les commentaires transmis lors des audiences.

Toujours en matière d'élimination de matières résiduelles, la L.Q.E. prévoit un mécanisme de fixation et de révision des tarifs des lieux d'élimination. Il importe toutefois de noter que bien que ces dispositions soient en vigueur, elles n'ont pour l'instant aucun effet puisque seuls les lieux identifiés par règlement sont assujettis à cette procédure. Or, au moment d'écrire ces lignes, aucun tel règlement n'a été adopté. Ces dispositions prévoient que l'exploitant d'un lieu assujetti peut exiger pour ce service un tarif qu'il aura publié préalablement. Pour ce faire, au moins 90 jours avant la date de son entrée en vigueur, l'exploitant devra publier son tarif dans le journal diffusé sur le territoire qu'il dessert<sup>47</sup>. Il devra, dans le même délai, envoyer son nouveau tarif au ministre, à la municipalité régionale sur le territoire de laquelle est située son installation ainsi qu'à toute municipalité locale comprise dans ce territoire<sup>48</sup>. La commission pourra, sur demande de toute personne ou de toute municipalité, modifier en tout ou en partie les prix publiés par l'exploitant<sup>49</sup>. Une telle demande de modification devra être faite par écrit dans les 45 jours suivant la date de publication par l'exploitant de son tarif<sup>50</sup>. Suite à l'envoi de la demande, la commission fixera une audience publique pour l'étudier. Toute personne ou municipalité pourra alors faire ses représentations<sup>51</sup>. La décision de la commission à cet égard sera finale et sans appel<sup>52</sup>. Elle devra toutefois tenir compte de critères précis dont notamment les investissements réalisés par l'exploitant pour l'aménagement et l'exploitation de l'installation d'élimination, les coûts afférents à la fermeture progressive des zones de dépôt de matières résiduelles, à la gestion post-fermeture de l'installation, au programme de surveillance et de suivi environnemental, au financement du comité de surveillance, aux quantités de matières résiduelles qui seront éliminées au cours des années de référence, ainsi que les revenus générés par la vente de produits provenant de l'exploitation de l'installation d'élimination<sup>53</sup>.

La L.Q.E. consacre de plus le droit du public à l'information en ce qui concerne la protection de son environnement. À cet égard, le ministre doit transmettre à toute personne qui le demande les renseignements disponibles concernant la quantité, la qualité ou la concentration de contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés dans l'environnement<sup>54</sup>, sous réserve uniquement des restrictions prévues à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* en ce qui a trait aux enquêtes, les autres restrictions ne pouvant être invoquées pour justifier un refus de transmettre l'information<sup>55</sup>.

Les possibilités pour le public d'être informé et de participer aux prises de décision sont donc multiples en vertu de la L.Q.E. À cela, il faut ajouter que le gouvernement et le ministre, lors de l'émission des

**47.** L.Q.E., art. [64.3](#).

**48.** L.Q.E., art. [64.3](#).

**49.** L.Q.E., art. [64.4](#).

**50.** L.Q.E., art. [64.5](#).

**51.** L.Q.E., art. [64.7](#).

**52.** L.Q.E., art. [64.9](#).

**53.** L.Q.E., art. [64.8](#).

**54.** L.Q.E., art. [118.4](#).

**55.** L.R.Q., c. A-2.1.



décrets et des autorisations requises par la Loi imposent fréquemment des mécanismes visant l'information continue et l'implication des citoyens en cours d'exploitation relativement à des entreprises qui s'implantent dans leur voisinage. Parmi ces mécanismes auxquels les autorités ont recours, mentionnons notamment les comités de vigilance et comités de citoyens qui se voient octroyer un certain droit de regard sur les activités d'une entreprise. Il importe de souligner que de plus en plus d'entreprises offrent volontairement de mettre sur pied ce genre de comité ou émettent de l'information continue, convaincues des bienfaits du maintien d'un dialogue avec la population.

### **3.1.3 Les audiences publiques prévues par la législation relative à l'aménagement du territoire**

#### **3.1.3.1 Les regroupements de territoires**

Certaines municipalités locales adjacentes qui le désirent peuvent présenter une demande commune au gouvernement de constituer une seule municipalité locale dont le territoire correspond à l'ensemble de leur territoire<sup>56</sup>. Une audience publique peut alors être tenue afin que les personnes habiles à voter puissent donner leur opinion sur les regroupements. La première étape en matière de regroupement de territoires consiste en l'adoption d'un règlement autorisant la présentation d'une demande commune au gouvernement de la part du conseil de chacune des municipalités concernées<sup>57</sup>. Par la suite, le greffier ou le secrétaire trésorier de la municipalité ayant la population la plus élevée transmet la demande au secrétaire trésorier de la municipalité régionale de comté, dont le territoire comprend toutes les municipalités demanderesses<sup>58</sup>. Dans les 60 jours suivant la réception de la copie de la demande, la municipalité régionale de comté doit faire connaître son avis sur la demande de regroupement, à défaut de quoi, son accord sera présumé<sup>59</sup>. Toute personne peut faire connaître par écrit au ministre des Affaires municipales et des Régions son opposition à la demande de regroupement dans les 30 jours de sa publication dans un journal diffusé sur le territoire des municipalités demanderesses<sup>60</sup>. Le ministre avise alors chacune des municipalités des oppositions qu'il a reçues<sup>61</sup>. Il peut aussi exiger que la Commission municipale du Québec tienne une audience publique sur la demande de regroupement<sup>62</sup>. Suite à cette audience, la Commission doit transmettre un rapport au ministre et à chacune des municipalités demanderesses et le ministre peut alors ordonner la consultation des personnes habiles à voter par voie référendaire<sup>63</sup>. Il est à noter qu'une personne intéressée peut aussi faire connaître par écrit son opposition à une modification exigée par le ministre<sup>64</sup>.

En matière d'aménagement du territoire, une audience publique peut aussi être tenue lors de la constitution d'une municipalité<sup>65</sup> ou en matière d'annexion<sup>66</sup> ou de redressement<sup>67</sup>. Il en est également

**56.** *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, L.R.Q., c. O-9, art. **84** (ci-après « L.O.T.M. »).

**57.** L.O.T.M., art. **85**.

**58.** L.O.T.M., art. **87**.

**59.** L.O.T.M., art. **89**.

**60.** L.O.T.M., art. **90**.

**61.** L.O.T.M., art. **91**.

**62.** L.O.T.M., art. **93**.

**63.** L.O.T.M., art. **95**.

**64.** L.O.T.M., art. **101** et s.

**65.** L.O.T.M., art. **102** et s.

**66.** L.O.T.M., art. **130** et s.

de même en ce qui concerne la constitution d'une municipalité régionale de comté<sup>68</sup> ou lorsqu'une municipalité locale veut se détacher d'un territoire municipal régional et se rattacher à celui d'une autre municipalité régionale de comté<sup>69</sup>.

### 3.1.3.2 Règlement de zonage et schéma d'aménagement

Lorsque l'on traite de l'aménagement du territoire, nous ne pouvons passer sous silence la procédure de modification du règlement de zonage d'une municipalité ou du schéma d'aménagement et de développement d'une municipalité régionale de comté. C'est dans ce contexte que s'inscrivent la plupart des interventions à connotation environnementale des citoyens.

En règle générale, la modification d'un règlement de zonage peut nécessiter l'approbation des personnes habiles à voter en vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>70</sup>. Cependant, lorsque le schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté entre en vigueur, chaque municipalité dans le territoire faisant partie du territoire de la MRC doit adopter un plan d'urbanisme conforme aux objectifs du schéma d'aménagement<sup>71</sup>.

Dans la mesure où une MRC veut modifier son schéma d'aménagement et de développement, un processus d'assemblée publique peut être déclenché. En fait, pour ce faire, la MRC doit adopter un projet de règlement<sup>72</sup> et en transmettre une copie au ministre<sup>73</sup> et à chaque municipalité dont le territoire est compris dans celui de la MRC. La MRC peut alors demander au ministre son avis sur la modification proposée<sup>74</sup> tandis que le conseil d'une municipalité d'un territoire compris dans la MRC peut opter pour donner son avis sur le projet de modification<sup>75</sup>. La MRC doit alors tenir une assemblée publique sur le territoire de toute municipalité dès lors que le représentant au conseil en fait la demande<sup>76</sup>. Dans tous les cas, la MRC doit tenir au moins une assemblée publique sur son territoire. Ces assemblées publiques seront tenues par l'intermédiaire d'une commission créée par le conseil de la MRC<sup>77</sup>. Au cours de cette assemblée publique, la commission explique la modification proposée et ses effets sur les plans et règlements de chacune des municipalités<sup>78</sup>. Elle entend aussi les personnes et les organismes qui désirent s'exprimer sur la modification. Ce n'est qu'après cette période de consultation que le conseil de la MRC adopte un règlement modifiant le schéma, avec ou sans changement<sup>79</sup>.

Tel que mentionné précédemment, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que certains projets

**67.** L.O.T.M., art. [177](#) et s.

**68.** L.O.T.M., art. [210.30](#) et s.

**69.** L.O.T.M., art. [210.61](#) et s.

**70.** L.R.Q., c. E-2.2.

**71.** *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1, art. [33](#) (ci-après « L.A.U. »).

**72.** L.A.U., art. [48](#).

**73.** L.A.U., art. [49](#).

**74.** L.A.U., art. [51](#).

**75.** L.A.U., art. [52](#).

**76.** L.A.U., art. [53](#).

**77.** L.A.U., art. [53.1](#).

**78.** L.A.U., art. [53.4](#).

**79.** L.A.U., art. [53.5](#).

de règlement, dont les règlements de zonage, de lotissement et de construction, doivent être soumis à une consultation publique<sup>80</sup>. Le greffier ou le secrétaire trésorier de la municipalité qui entend adopter un tel projet doit donc tenir une assemblée publique et publier dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité un avis avec la date, l'heure, le lieu et l'objet de l'assemblée<sup>81</sup>. L'avis doit aussi mentionner si le projet contient ou non une disposition propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire, ce qui peut permettre aux citoyens concernés de voter pour autoriser ou refuser la modification<sup>82</sup>. À cet égard, il est important de mentionner qu'un règlement de concordance ayant pour unique but la prise en considération d'une modification ou d'une révision du schéma d'aménagement de la MRC ne sera pas considéré comme un règlement susceptible d'approbation référendaire<sup>83</sup>.

Au cours de l'assemblée publique, le projet de règlement est expliqué et les personnes et les organismes peuvent s'exprimer à son égard<sup>84</sup>. Par la suite, un second projet de règlement doit être adopté et publié par le biais d'un avis public. Dans la mesure où ce projet de règlement contient des dispositions qui peuvent faire l'objet d'une approbation référendaire, l'avis public doit indiquer la façon de présenter une demande pour exiger la tenue d'un scrutin référendaire à son égard. Finalement, tout règlement qui remplace le règlement de zonage ou de lotissement doit aussi être approuvé par les personnes habiles à voter<sup>85</sup>.

Puisque l'autorisation de tout projet susceptible d'avoir des impacts sur l'environnement en vertu des dispositions de la L.Q.E. est conditionnelle à la conformité dudit projet à la réglementation municipale, il devient de plus en plus fréquent d'assister à de houleux débats sur l'opportunité d'un projet et sur ses impacts environnementaux au niveau municipal et ce, souvent avant même que les autres paliers de gouvernement ne soient impliqués. En effet dès lors qu'une modification du règlement de zonage, du schéma d'aménagement ou du plan de gestion des matières résiduelles est requise pour permettre l'implantation d'un projet, le processus d'information du public se met en branle et aboutit fréquemment à des audiences publiques. Dans une telle situation, il est à toutes fins utiles impossible de circonscrire le débat, ce qui donne lieu souvent à des commentaires sur les impacts environnementaux anticipés. Les promoteurs sont donc avisés de multiplier dès le début les tribunes locales visant à convaincre la population des bienfaits de leur projet et du peu d'impact qui en découlera, puisqu'un refus de modifier la réglementation applicable entraînera inévitablement la mort du projet.

### 3.2 L'injonction

Outre les possibilités pour le citoyen d'intervenir au stade de l'autorisation des projets, le législateur a expressément prévu la possibilité d'avoir recours à l'injonction pour faire respecter le droit à un environnement sain énoncé à l'article [19.1 L.Q.E.](#) :

**19.2** . Un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article [19.1](#).

**80.** L.A.U., art. [123](#).

**81.** L.A.U., art. [126](#).

**82.** L.A.U., art. [126](#).

**83.** L.A.U., art. [58](#), [59](#) et [123](#).

**84.** L.A.U., art. [127](#).

**85.** L.A.U., art. [136.0.1](#).

Ce recours d'une efficacité fulgurante peut être exercé par le simple citoyen ou encore par le procureur général ou une municipalité en vertu de l'article [19.3 L.Q.E.](#)

**19.3** . La demande d'injonction visée dans l'article [19.2](#) peut être faite par toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu.

Elle peut être faite également par le procureur général et par toute municipalité sur le territoire de laquelle se produit ou est sur le point de se produire la contravention.

La source du pouvoir du citoyen québécois en matière de protection de la qualité de son environnement trouve donc notamment assise dans ces articles qui, comme nous le verrons ci-après, ont contribué à écrire une page bien particulière de l'histoire de la protection de l'environnement au Québec.

### **3.2.1 Historique et rationalité de ce recours**

Le recours en injonction prévu à la L.Q.E. est apparu dans le paysage juridique québécois en 1978<sup>86</sup> en même temps que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts dont nous venons de discuter. Ainsi, la loi de l'époque a été modifiée pour introduire la possibilité pour le citoyen de protéger la qualité de l'environnement, notamment par l'intermédiaire de l'injonction. Avant cette introduction, le droit à l'injonction en matière environnementale existait tout de même en vertu des principes généraux du droit<sup>87</sup>. Toutefois, la recevabilité d'un tel recours était tributaire de la démonstration d'un intérêt personnel suffisant d'une part et d'un droit brimé qui nécessitait l'intervention d'un tribunal afin d'être protégé adéquatement d'autre part, ce qui constituait souvent des obstacles importants à l'exercice du recours.

L'introduction de ce recours à l'injonction spécifique semble s'expliquer par la volonté du législateur de faire participer le citoyen à la protection de la qualité de l'environnement de plusieurs manières.

[...] la bataille de l'environnement ne pourra pas se gagner sans la complicité des 6 millions de Québécois. C'est la raison pour laquelle avec la Loi n° 69 nous avons tenté d'impliquer le citoyen de façon à lui donner les pouvoirs et les droits nécessaires, de façon aussi à obtenir que chacun des Québécois soit de plus en plus conscientisé à la valeur qu'est son milieu de vie. La Loi 69 [...] va donc donner à tous les citoyens du Québec des droits en même temps que les moyens pour les faire respecter.<sup>88</sup>

Pour atteindre cet objectif, le législateur devait donc lever les obstacles résultant de la difficulté de démontrer d'une part un fondement clair lié à la qualité de l'environnement à une demande d'injonction et, d'autre part, l'intérêt d'un demandeur, selon les principes d'interprétation traditionnels de cette notion. Les articles [19.1 à 19.7](#)<sup>89</sup> L.Q.E. venaient de faire leur entrée dans notre législation.

La consécration d'un droit à un environnement sain pour toute personne et la possibilité pour celle-ci de demander à la cour d'intervenir pour qu'il soit respecté fait de l'injonction un véhicule procédural

**86.** *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, c. 64.

**87.** *Pomerleau c. Eugène Nadeau & fils inc.*, [1980] C.S. 740, 743.

**88.** Propos de l'honorable Marcel Léger, *Journal des débats*, 3<sup>e</sup> Session, 31<sup>e</sup> Législature, 6 décembre 1978, vol. 20, n° 87, p. 4360-4368. Extrait tiré du texte suivant : Robert L. RIVEST et Marie-André THOMAS, « Le recours en injonction en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 25, 29.

**89.** Alors nommés 19a à 19g.

efficace et facile à utiliser pour les citoyens désireux de protéger l'environnement contre certains gestes posés par les exploitants.

### 3.2.1.1 Conditions d'exercices du recours

L'article [19.2 L.Q.E.](#) permet à une personne de prendre une injonction pour « empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article [19.1](#) ». Ce recours n'est pas autonome de l'injonction traditionnelle de notre *Code de procédure civile*. En effet, ces articles se jumèlent ou se superposent<sup>90</sup> à ceux de notre code et ont pour effet de lever certains obstacles qui rendaient difficile l'octroi d'une injonction, ce qui permet d'atteindre les objectifs de la loi.

Il importe toutefois de souligner que le recours en injonction de la L.Q.E. est restreint aux cas où il y a violation à la Loi ou non- respect des autorisations accordées. Ainsi, aucune injonction ne saurait être prononcée en vertu de ces articles à l'encontre d'une entreprise qui opère en conformité avec la L.Q.E. et ses autorisations. De plus, la Cour supérieure a récemment apporté un éclairage additionnel concernant les limites du recours en injonction prévu par la L.Q.E. Dans la cause *Nadon c. Ville de Montréal et al.*<sup>91</sup> les demandeurs demandaient une injonction pour obliger la Ville à éradiquer les plants d'herbe à poux sur ses terrains afin d'empêcher que le pollen de cette plante, qui est la cause de réactions allergiques chez plusieurs personnes, ne se retrouve dans l'air. Le juge a déterminé que l'interdiction d'émettre des contaminants prévue à l'article [20](#) de la L.Q.E. – et qui était à la base du recours en injonction – ne pouvait viser que les activités humaines. Ainsi les phénomènes naturels, en l'occurrence la pollinisation, ne sont pas couverts par l'article [20](#). D'une part, le tribunal est d'avis que l'herbe à poux ne saurait être un contaminant de l'environnement puisqu'il fait partie de ce dernier et, d'autre part, pour que l'article [20](#) s'applique, l'émission du contaminant doit être le résultat d'une intervention humaine. Cet éclairage nouveau risque fort d'avoir un impact sur l'interprétation future du droit à l'injonction prévu à la L.Q.E., lequel avait plutôt été interprété de façon large et libérale jusqu'à présent.

Il fut un temps au Québec où l'on semblait considérer que l'injonction mandatoire n'était pas disponible en vertu des articles de la L.Q.E. à cause du vocabulaire prohibitif utilisé. Des propos de certains juges et de certains auteurs<sup>92</sup>, on peut conclure que ce débat n'a plus cours aujourd'hui, l'injonction mandatoire étant possible pour assurer la mise en application de la L.Q.E.<sup>93</sup>.

Notons cependant que certains juges se fondant sur le libellé de l'article [19.2 L.Q.E.](#) refusent, à tort à notre avis, encore aujourd'hui de rendre ce type d'injonction, malgré les propos de la Cour d'appel sur le sujet<sup>94</sup>.

Pour exercer un recours en injonction, un demandeur doit tout d'abord, comme dans n'importe quel litige, témoigner d'un intérêt pour agir. La doctrine reconnaît que l'article [19.3 L.Q.E.](#) élargit la notion traditionnelle d'intérêt<sup>95</sup>. Ainsi, la demande d'injonction visée à l'article [19.2](#) peut être faite par « toute

**90.** R. L. RIVEST et M.-A. THOMAS, *op. cit.*, note 88, p. 25, p. 29.

**91.** 500-06-000008-926, [EYB 2007-113015](#), juge W. Fraiberg, 25 janvier 2007 (C.S.).

**92.** R.L. RIVEST et M.-A. THOMAS, *loc. cit.*, note 88, p. 25, p. 39.

**93.** *Excavations Jeannot et Daniel Loiselle inc. c. Québec (Procureur général)*, J.E. 97-49 (C.A.), [EYB 1996-65617](#). Voir également *Nadon c. Anjou (Ville de)*, [1994] R.J.Q. 1823 (C.A.), [REJB 1994-28728](#).

**94.** Voir à titre d'exemple : *Trois-Rivières (Ville de) c. Carle*, [EYB 2007-113290 \(C.S.\)](#).

personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention [à la L.Q.E. ou à ses règlements] est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu ». Il convient de noter que ce critère limite la portée du recours en injonction en vertu de l'article [19.2](#) aux personnes physiques. Une personne morale ne peut donc tenter un recours en se fondant sur les articles [19.2](#) et [19.3 L.Q.E.](#) Notons, par ailleurs, que dans plusieurs recours en injonction les demandeurs sont jumelés avec une association de défense de l'environnement<sup>96</sup> qui elle, s'appuie généralement sur l'article [55 C.p.c.](#)

Cet article a permis à différents types de personnes d'avoir accès au recours en injonction. Par exemple, nous avons constaté qu'une personne qui circulait souvent à bicyclette dans le secteur où avait lieu une contravention potentielle possédait l'intérêt requis pour agir<sup>97</sup>, de même que la personne qui fréquentait le voisinage d'un centre de traitement des B.P.C.<sup>98</sup>. De façon générale, les voisins ont l'intérêt pour agir dans le cadre de ce type d'injonction<sup>99</sup>.

De plus, outre cette question d'intérêt, le demandeur se doit également, dans le cadre d'une injonction interlocutoire ou d'une injonction interlocutoire émise à titre provisoire, de satisfaire certains critères additionnels. Des précisions importantes s'imposent à ce sujet. Lorsque l'on tente d'obtenir une injonction interlocutoire, il faut démontrer l'apparence de droit, le préjudice irréparable et la balance des inconvénients<sup>100</sup>. À ces critères s'ajoute également celui de l'urgence dans le cas des injonctions interlocutoires émises à titre provisoire.

Le respect des critères relatifs au préjudice irréparable, à la balance des inconvénients et à l'urgence constitue souvent un obstacle de taille à l'obtention d'une injonction et ce, même lorsque l'apparence de droit est aisément démontrée. Or, les développements jurisprudentiels des dernières années ont considérablement allégé ce fardeau en matière environnementale, allant même jusqu'à modifier drastiquement l'analyse des demandes d'injonction aux stades provisoire et interlocutoire.

En effet, il est maintenant admis que la L.Q.E. étant une loi d'intérêt public, le fardeau à rencontrer pour un demandeur d'injonction fondée sur la violation de la L.Q.E. est beaucoup moins contraignant que dans les cas habituels d'injonction. Dans la plupart des cas, l'analyse du préjudice irréparable, de la balance des inconvénients et de l'urgence est écartée dès lors que l'apparence de droit est démontrée. À cet égard, la démonstration sommaire de l'absence de certificat d'autorisation lorsque celui-ci est requis est habituellement jugé suffisant pour justifier l'émission de l'ordonnance en injonction provisoire ou interlocutoire, ce qui entraîne la cessation des opérations qui sont à la source de la violation<sup>101</sup>.

Cet automatisme ne s'applique toutefois pas à toutes les violations à la L.Q.E. La Cour d'appel a

**95.** Martin PAQUET, « Le droit à la qualité de l'environnement » dans R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 4, p. 5340.

**96.** Voir à titre d'exemple : *Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) c. Compagnie américaine de fer et métaux inc. (AIM)*, *infra*, note 97.

**97.** *Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) c. Compagnie américaine de fer et métaux inc. (AIM)*, [2005] R.J.Q. 3002 (C.S.), [EYB 2005-94739](#) (appel rejeté à : J.E. 2006-90 (C.A.), [EYB 2005-99094](#)).

**98.** *Bécharde c. Selenco*, [1988] R.J.Q. 2267 (C.S.), [EYB 1988-77782](#) (appels accueillis en partie : [1989] R.J.Q. 261 (C.A.), [EYB 1989-63153](#)).

**99.** Voir à titre d'exemple : *Entreprises B.C.P. Ltée c. Bourassa*, J.E. 84-279 (C.A.), [EYB 1984-142609](#).

**100.** Céline GERVAIS, *L'injonction*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 12.

**101.** *Québec (Procureur général) c. Entreprises Raymond Denis inc.*, [1993] R.J.Q. 637 (C.A.), [EYB 1993-64105](#), (Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée). Autres exemples à ce sujet : *Racette c. Agrégats C.F. Paquette*, [1995] R.J.Q. 1180 (C.S.), [EYB 1995-72636](#) ; *Québec (Procureur général) c. Enviro Experts inc.*, B.E., 2001BE-694 (C.S.), [REJB 2001-24438](#) ; *3766063 Canada inc. (Multitech Environnement)*, précité, note 36.



distingué deux types de situations : (1) la contravention à une norme *objective* comme, par exemple, l'absence de certificat d'autorisation et (2) la contravention à une norme *subjective*, comme le rejet d'un contaminant « susceptible » de porter atteinte au bien-être ou au confort<sup>102</sup>.

À ce sujet, nous reprenons un extrait du jugement *Gagné c. Boulianne* qui explique les nuances qui devraient être faites :

[27] L'examen attentif de cette jurisprudence me laisse toutefois loin d'être convaincu que l'on puisse l'appliquer telle quelle et sans aucune nuance aux espèces où la violation combattue n'est pas une violation objectivement constatable de l'impératif législatif. En toute déférence pour l'opinion contraire, je ne pense pas que l'on puisse simplement réduire cette règle au pur syllogisme suivant : parce que la loi est d'intérêt d'ordre public, il s'ensuit nécessairement que, dans tous les cas, le test de l'évaluation comparative des inconvénients doit être éliminé. Encore faut-il, en effet, qu'il puisse y avoir constatation certaine de la contravention reprochée.

[28] Il ne me paraît pas y avoir de problème lorsque la violation consiste, comme c'était le cas dans les causes précitées, à une absence totale d'autorisation préalable valable.

[29] Il ne me paraît pas non plus y avoir de problème lorsque c'est le premier alinéa de l'article [20](#) qui est invoqué. Sur preuve, par exemple, qu'un contaminant est rejeté au-delà de la quantité prescrite, le tribunal n'a pas à se prononcer sur l'évaluation comparative des inconvénients, le législateur l'ayant lui-même préalablement déterminé.

[30] Dans le présent cas toutefois, les appelants ne basent cependant pas leur plainte sur le premier alinéa de l'article [20](#) : [...] « rejet d'un contaminant au-delà de la concentration prévue par règlement » [...] Ils invoquent le troisième volet de cet article, soit l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet d'un contaminant [...] « susceptible de porter atteinte au bien-être ou au confort de l'être humain » [...]

[31] Nous ne sommes évidemment pas ici en présence d'une contravention à une norme objectivement fixée (par exemple, de tant de décibels.) Le « bien-être » et le « confort » d'un être humain sont des concepts relatifs, flexibles, susceptibles de varier dans le temps, dans l'espace, selon l'état même de la personne qui invoque le respect de ce droit et diverses circonstances. Ils exigent donc pour déterminer s'il y a ou non violation de la loi, plus qu'une simple constatation. Ils nécessitent une évaluation et une appréciation. Comme l'écrivait mon collègue, l'honorable Morris Fish dans *Alex Couture inc. c. Piette*, [1990] R.J.Q. 1262 C.A., [EYB 1990-63503](#), dans un autre contexte cependant :

[...] il s'agit d'une interdiction vaste, sinon vague et incertaine. (p. 13)

Il me paraît alors que, dans un tel cas au niveau interlocutoire, la seule contravention à une loi d'ordre public, sans que le degré de contravention en soit déterminé, n'élimine pas obligatoirement la possibilité pour le juge d'évaluer comparativement les inconvénients (ici la quiétude des habitants d'une résidence secondaire par rapport à la fermeture d'une entreprise.)

[32] Le juge, au stade de l'interlocutoire, doit, en effet, pour décider si l'acte reproché est susceptible de porter atteinte au bien-être ou au confort évaluer la transgression non pas par rapport à un étalon objectif (tant de mg de produit par mètre cube) mais par rapport à un impact personnel. Dès lors, me semble-t-il, à ce stade, je vois mal comment il lui serait rigoureusement interdit, en toutes circonstances, de prendre connaissance de l'ensemble du contexte. Ainsi, il se pourrait fort bien que

<sup>102</sup>. Paul-Arthur GENDREAU, France THIBAUT, Denis FERLAND, Bernard CLICHE, Martine GRAVEL, *L'Injonction*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 252.



l'atteinte au confort soit minimale et que la fermeture de l'entreprise, décrétée avant le jugement final, soit catastrophique. Au contraire, il peut apparaître que l'atteinte au bien-être soit très sérieuse et que les restrictions imposées à l'entreprise soient de peu de conséquence.<sup>103</sup>

L'analyse de la jurisprudence subséquente publiée démontre que les juges ont régulièrement atténué l'application des critères d'émission de l'injonction interlocutoire en matière environnementale parce qu'ils faisaient face à une loi d'ordre public<sup>104</sup>. Nous avons cependant trouvé peu de jugements où le juge faisait état du fait qu'il se trouvait face à une norme subjective<sup>105</sup>. Nous sommes d'avis que cette nuance devrait faire l'objet d'une analyse plus fréquente par les tribunaux étant donné les impacts majeurs de l'émission d'une injonction à l'encontre d'une entreprise sur la survie de celle-ci et le maintien des emplois de ses employés. L'émission d'une telle injonction sans que soit effectué un examen des préjudices qui en découleraient, de l'urgence et de la balance des inconvénients ne devrait selon nous être limitée qu'à des cas évidents de violation des normes objectives de la L.Q.E.

Il va sans dire que la principale conséquence de l'adoption des articles [19.1](#) et suivants de la L.Q.E. et des développements jurisprudentiels susmentionnés est de rendre plus accessible ce recours fort efficace à de nombreux citoyens.

### 3.2.1.2 L'utilisation du recours

Comment le citoyen québécois a-t-il profité de cet outil procédural jusqu'à maintenant ? L'analyse de la jurisprudence des dernières années semble démontrer que certains thèmes récurrents incitent les citoyens à demander des injonctions. Le bruit excessif, les odeurs, la pollution réelle ou anticipée des cours d'eau offrent des exemples intéressants de situations où le citoyen se sent interpellé personnellement en matière de qualité de l'environnement.

Il semble que l'émission d'odeurs ait l'habitude de chatouiller le nez et de raviver la fibre revendicatrice des voisins des entreprises émettrices. Ainsi, l'entreprise Alex Couture inc. s'est retrouvée à quelques reprises devant les tribunaux à cause des odeurs émises par ses activités d'équarrissage d'animaux<sup>106</sup>. Plusieurs autres types d'industries ont également eu à se défendre contre des requêtes en injonction ou en ordonnance de sauvegarde en provenance de citoyens pour le même motif. Par exemple, mentionnons que l'exploitation d'une épicerie<sup>107</sup>, d'une usine de produits laitiers<sup>108</sup>, d'un sentier de motoneiges<sup>109</sup> ou d'un restaurant<sup>110</sup> ont entraîné les doléances des voisins au chapitre olfactif. Les juges

**103.** *Gagné c. Boulianne*, [1991] R.J.Q. 893, 898 (C.A.), [EYB 1991-63754](#).

**104.** Voir par exemple : *Constantineau c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, J.E. 96-146 (C.A.), [EYB 1996-71131](#) ; *Filion c. Vallée-du-Richelieu (Municipalité régionale de comté de la)*, J.E. 2006-705 (C.A.), [EYB 2006-102595](#) ; *Québec (Procureur général du) c. Envyro Experts inc.*, précité, note 101 ; *3766063 Canada inc. c. Québec (Procureur général)*, précité, note 104 ; *Plante c. Énergie Carboneutre inc.*, J.E. 2007-116 (C.S.), [EYB 2006-111488](#), (Requête pour permission d'appel rejetée à B.E. 2007BE-84, [EYB 2006-111796](#)) ; *Sorel-Tracy (Ville) c. Gestion Marc-André Lafrance inc.*, J.E. 2002-1069 (C.S.), [REJB 2002-32317](#).

**105.** Voir à titre d'exemple : *Sorel-Tracy (Ville) c. Gestion Marc André Lafrance inc.*, précité, note 104.

**106.** Voir par exemple : *Regroupement des citoyens contre la pollution c. Alex Couture inc.*, J.E. 2006-583 (C.S.), [EYB 2006-101757](#), (Inscription en appel, 2006-03-24 (C.A.), 500-09-016524-068, [EYB 2007-118610](#)).

**107.** Voir à titre d'exemple : *Sévigny c. Alimentation G.F. Robin*, J.E. 99-584 (C.S.), [REJB 1999-11517](#), [Action en injonction permanente accueillie en partie].

**108.** Voir à titre d'exemple : *Poulin c. Agrinove*, J.E. 83-977 (C.S.), [EYB 1983-141341](#), [Requête en injonction interlocutoire accueillie en partie].

**109.** Voir à titre d'exemple : *Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire « Petit Train du Nord » c. Laurentides (Municipalité régionale de comté)*, [REJB 2004-54733 \(C.S.\)](#), [Ordonnance de sauvegarde accueillie].

qui accueillent les requêtes en injonction pour ce motif ordonnent généralement des mesures pour minimiser les odeurs, tout en prenant parfois soin de souligner que les odeurs sont difficiles à éliminer complètement. Le grand défi en ce qui a trait à la question des odeurs repose sur la difficulté de quantifier et qualifier celles-ci de façon objective puisqu'une odeur pourra être considérée agréable par certains et insupportable par d'autres.

Le bruit génère aussi son lot de requêtes en injonction. La jurisprudence offre plusieurs illustrations de récrimination à l'égard de voisins trop bruyants. À titre d'exemples, mentionnons qu'un atelier d'usinage<sup>111</sup>, une entreprise de débosselage<sup>112</sup>, un silo pour faire sécher le maïs<sup>113</sup>, des carrières et des sablières<sup>114</sup>, une piste de moto-cross<sup>115</sup>, une épicerie<sup>116</sup>, un restaurant<sup>117</sup>, un sentier de motoneige<sup>118</sup> et une thermopompe résidentielle<sup>119</sup> ont généré du bruit à différentes échelles, entraînant le dépôt de requêtes en injonction de la part des voisins. Les tribunaux arrivent généralement à la conclusion que le bruit peut être considéré comme un contaminant au sens du paragraphe 5 de l'article 1 L.Q.E. et s'appuient sur le nombre de décibels émis pour déterminer le droit ou non à l'injonction. Les ordonnances rendues vont de l'imposition de certaines mesures pour minimiser le bruit jusqu'à l'interdiction complète de certaines activités<sup>120</sup>.

Nous avons également répertorié des jugements où les demandeurs cherchaient à faire émettre une injonction pour empêcher la pollution des lacs et des rivières. Pour illustrer notre propos, qu'il suffise de nous référer à cet agriculteur qui cherchait à empêcher une municipalité de déverser des eaux usées dans un ruisseau longeant sa propriété<sup>121</sup>, au riverain qui voulait empêcher une pisciculture de rejeter des substances susceptibles d'augmenter la concentration de phosphore dans les eaux d'un lac<sup>122</sup>, ou encore à cette personne qui cherchait à protéger la nappe phréatique de la contamination d'un champ d'épuration<sup>123</sup>.

En recensant les thèmes qui génèrent le dépôt de requêtes en injonction, il est bien évidemment difficile

**110.** Voir à titre d'exemple : *Gagnon c. Gestion Caron et Dostie inc.*, J.E. 95-1573 (C.S.), [REJB 1995-72978](#), [Requête en injonction interlocutoire accueillie en partie].

**111.** *Roy c. Usinage Nado inc.*, J.E. 86-186 (C.S.), [EYB 1986-69409](#), [Injonction accueillie en partie], (Appel rejeté à C.A.P. 88C-332 (C.A.)).

**112.** *Lamothe c. Martin*, [1993] R.D.J. 189 (C.A.), [EYB 1992-56519](#), [Requête en injonction interlocutoire accueillie].

**113.** *Kerr c. Eastwood*, [1995] Q.J. (Quicklaw) n° 3296 (C.S.), [Action en injonction accueillie].

**114.** Voir à titre d'exemple : *Milot c. 3103-6965 Québec inc.*, J.E. 2000-1830 (C.S.), [REJB 2000-19962](#), [Requête en injonction interlocutoire rejetée], (Requête pour permission d'en appeler rejetée).

**115.** *Brissette c. Pépin*, J.E. 2007-62 (C.S.), [EYB 2006-111406](#), [Requête en Injonction permanente accueillie en partie] (Inscription en appel).

**116.** *Sévigny c. Alimentation G.F. Robin inc.*, précité, note 107.

**117.** *Tessier c. Dion*, J.E. 2000-1606 (C.S.), [REJB 2000-19481](#), [Action en injonction permanente accueillie en partie], (Appel accueilli en partie à : B.E. 2003BE-101, [REJB 2003-37849](#)).

**118.** *Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire « Petit Train du Nord » c. Laurentides (Municipalité régionale de comté)*, précité, note 109.

**119.** *Daigle c. Caron*, [2006] R.D.I. 481 (C.S.), [EYB 2006-105415](#).

**120.** Voir par exemple à ce sujet : *Roy c. Usinage Nado inc.*, précité, note 111.

**121.** Voir par exemple : *Roy c. Village de Tring-Jonction (Corporation municipale)*, J.E. 2001-769 (C.S.), [REJB 2000-23980](#), [Action en injonction permanente accueillie en partie].

**122.** Voir par exemple : *Calvé c. Gestion Serge Lafrenière*, [REJB 1998-08909 \(C.S.\)](#) [Requête en injonction interlocutoire accueillie en partie], (Appel accueilli à : [REJB 1999-11983 \(C.A.\)](#)).

de passer sous silence le fait que l'exploitation des sites d'enfouissement<sup>124</sup>, celle des carrières et des sablières<sup>125</sup> et les activités en lien avec des matières dangereuses<sup>126</sup> inquiètent généralement le citoyen au point de donner fréquemment naissance à des demandes de nature injonctive.

Il est évident que les citoyens québécois sont sensibles à la dégradation possible de leur environnement et ils ont tout particulièrement à cœur de protéger le lieu où ils habitent de l'émission de contaminants. À cet égard, les jugements précités démontrent avec éloquence que le recours en injonction est maintenant considéré par les citoyens québécois comme un moyen efficace pour protéger la qualité de leur environnement.

Cependant, il arrive que des personnes physiques intentent, conjointement avec des entreprises, un recours en injonction à l'encontre d'une entreprise concurrente et ce, pour des motifs essentiellement économiques et commerciaux, ce qui détourne en quelque sorte le véhicule de sa vocation première de protection de l'environnement<sup>127</sup>. Tel est le cas récent d'un citoyen, employé d'une entreprise, qui s'est associé à cette dernière et à une autre entreprise pour demander une injonction visant à faire cesser les activités d'un concurrent en se fondant sur le fait que celui-ci ne respecte pas son certificat d'autorisation<sup>128</sup>. Dans cette affaire, les demandeurs reprochent à l'intimée, qui a reçu un certificat d'autorisation afin de traiter des sols contaminés, de recevoir et d'entreposer de tels sols avant que l'installation de ses équipements de traitement soit complétée. Sur la base de la jurisprudence précitée concernant l'émission d'injonction provisoire et interlocutoire, la Cour constate le non-respect des conditions du certificat d'autorisation, soit l'entreposage sans traitement, et conclut que l'émission d'une ordonnance de sauvegarde est justifiée sans besoin de procéder à l'analyse du préjudice subi et de la balance des inconvénients. Cette ordonnance de sauvegarde a pour effet de paralyser complètement les activités de l'entreprise intimée pour une période indéterminée.

D'aucuns seraient d'avis que les motivations du demandeur ne devraient pas importer dans le cadre de l'examen de la requête en injonction puisque l'environnement ne peut que sortir gagnant de la multiplication de sentinelles pour veiller à sa qualité. C'est particulièrement vrai si les activités qu'on tente de faire cesser détériorent la qualité de l'environnement, comme ce serait le cas par exemple de l'exploitation d'un dépotoir sauvage non autorisé. Cependant, nous croyons que les juges doivent demeurer sensibles aux préoccupations strictement commerciales de certains requérants. Ils devraient être particulièrement vigilants au moment de l'émission d'injonctions afin de s'assurer que l'effet ultime du jugement rendu sera effectivement de protéger la qualité de l'environnement et non pas de simplement donner un avantage concurrentiel indu à l'une des parties. Cette vigilance est d'autant plus

**123.** *Maurice c. St-Claude (Corp. municipale de)*, J.E. 93-1393 (C.S.), [EYB 1993-74659](#), [Requête en injonction interlocutoire rejetée] (Appel accueilli à : J.E. 94-929(C.S.), [REJB 1994-58466](#)).

**124.** Voir par exemple : *Comité des citoyens de la Presqu'Île-Lanaudière c. Québec (Procureur général)*, [EYB 2006-109252 \(C.S.\)](#), [Requête en injonction permanente rejetée], (Inscription en appel).

**125.** Voir par exemple : *Boullanger c. Carrières Régionales inc.*, J.E. 2002-2105 (C.S.), [REJB 2002-35148](#), [Injonction accueillie en partie] (Inscription en appel, 2002-11-29 (C.A.), 500-09-012897-021, [EYB 2007-114368](#), Requête en vue de prononcer un appel déserté rejetée, 2007QCCA 190), *Milot c. 3103-6965 Québec inc.*, précité, note 114.

**126.** Voir par exemple : *Bécharde c. Selenco*, [1988] R.J.Q. 2267 (C.S.), [EYB 1988-77782](#), [Requête en injonction interlocutoire accueillie], (Appels accueillis en partie à : *Québec (Procureur général) c. Bécharde*, J.E. 89-294 (C.A.), [EYB 1989-63153](#)) ; *Brissette c. Pépin*, précité, note 115 ; *Environnement Laterrière inc. c. Fjord-du-Saguenay*, [1988] R.J.Q. 747 (C.S.), [EYB 1987-77656](#), [Requête en injonction interlocutoire rejetée].

**127.** Voir par exemple : *Racette c. Agrégats C.F. Paquette*, [1995] R.J.Q. 1180, 1188 (C.S.), [EYB 1995-72636](#) où le défendeur soulevait les motivations du demandeur pour faire rejeter la requête en injonction permanente.

**128.** *Plante c. Énergie CarboNeutre inc.*, précité, note 104.

appropriée que le recours à l'injonction provisoire et interlocutoire en matière environnementale est facilité. Ainsi, lorsque les violations alléguées n'ont pas ou peu d'impacts appréhendés sur l'environnement et sont soulevées par un compétiteur, l'analyse des autres critères devrait être faite afin d'éviter toute dérive de nature à dépouiller le recours entrepris de son objectif premier : la protection de l'environnement.

### 3.3 L'action en dommages

#### 3.3.1 Le fondement du recours en dommages

##### 3.3.1.1 Contre des exploitants

La L.Q.E. ne crée aucun régime particulier permettant à des citoyens de réclamer un dédommagement monétaire, de sorte que tout recours de cette nature tire sa source à même les règles de droit commun. Conséquemment, l'article [1457](#) du *Code civil du Québec* (ci-après « C.c.Q. ») trouve application, ce qui nécessite la preuve de la commission d'une faute, laquelle a occasionné des dommages au demandeur.

La faute qui est la plus souvent reprochée dans les recours en matière environnementale est le non-respect des normes applicables ou des conditions des autorisations émises, dès lors que ce non-respect constitue une source d'inconvénients pour les demandeurs. La défense habituelle proposée par les exploitants à ce genre de recours consiste à alléguer que l'ensemble des normes et des conditions d'exploitation de leurs autorisations ont été respectées.

Dans de telles causes, la difficulté des demandeurs ne se situe généralement pas au niveau de la preuve des dommages car, bien que difficilement chiffrables en termes monétaires, ils sont souvent faciles à démontrer. Il n'en est pas de même de la preuve de la faute lorsque les demandeurs allèguent que les normes applicables n'ont pas été respectées. En effet, rares sont les demandeurs qui sont en mesure d'établir, par une preuve scientifique, que des contaminants, qu'il s'agisse d'odeurs, de poussières, de matières toxiques ou autres, ont été émis en des quantités supérieures à celles permises par les lois et les autorisations.

À cet égard, il est intéressant de noter que la Cour d'appel dans un jugement récent<sup>129</sup> a qualifié de faute pouvant donner ouverture à une réclamation en dommages le fait pour une entreprise de ne pas maintenir ses équipements visant la réduction des émissions de contaminants dans un état de fonctionnement optimal. Ce faisant, la Cour allège le fardeau de preuve des demandeurs puisque, dans un tel cas, il n'est plus nécessaire de démontrer que les émissions atmosphériques excèdent les normes, la défaillance des équipements donnant à elle seule ouverture à la réclamation.

Une autre difficulté rencontrée dans certaines causes à connotation environnementale est la preuve du lien de causalité entre la faute alléguée et les dommages subis. C'est le cas souvent des causes où les dommages sont des impacts sur la santé des gens. Ce fut le cas notamment dans la cause de *Nadon* précitée<sup>130</sup> où il s'est avéré difficile de prouver dans quelle mesure l'herbe à poux qui était sur les terrains des défendeurs avait causé les réactions allergiques des résidents.

Il n'en demeure pas moins que la preuve de la faute, des dommages et du lien de causalité demeurent des préalables au succès de toute action en dommages. Une telle affirmation en matière de droit de l'environnement est toutefois nouvelle puisque jusqu'à tout récemment, l'évolution jurisprudentielle

<sup>129</sup>. *Ciment Saint-Laurent c. Barette*, précité, note 2.

<sup>130</sup>. Précité, note 130.

semblait favorable à l'émergence d'un régime de responsabilité sans faute en matière environnementale qui reposait sur la notion de troubles de voisinage. Or, une décision récente de la Cour d'appel a fermé la porte à cette possibilité, tel que plus amplement détaillé à la section 3.3.1.2 ci-dessous.

### 3.3.1.2 Évolution récente relativement aux dommages découlant des troubles de voisinage

La notion de troubles de voisinage fut récemment codifiée à l'article [976](#) du C.c.Q., lequel prévoit que :  
Les voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux.

Cet article relativement nouveau consacre le principe de la tolérance que l'on se doit dans les rapports de voisinage dans une disposition générale qui coiffe l'ensemble du chapitre et le sous-tend. Du même coup se sont trouvés codifiés les principes qui avaient été élaborés au fil des années par la doctrine et la jurisprudence concernant les troubles de voisinage à partir de la notion d'abus du droit<sup>131</sup>.

En effet, cette notion de troubles de voisinage s'est développée dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La Cour suprême du Canada en a d'ailleurs établi les grandes lignes dans la cause *Drysdale c. Dugas*<sup>132</sup>. Dans cette affaire, Dugas, l'intimé, était propriétaire de deux immeubles à Montréal et réclamait de l'appelant des dommages qui lui avaient été causés suite à l'érection d'une écurie sur la propriété de ce dernier. Dugas se plaignait des odeurs putrides et du bruit causé durant la nuit par les chevaux de son voisin. L'appelant plaidait que l'écurie avait été construite pour exercer des activités non seulement légitimes mais indispensables dans une grande ville comme Montréal. L'écurie avait été construite en conformité avec les règlements municipaux et selon un standard élevé de qualité. En première instance, l'appelant avait été condamné à payer 398 \$ en dommages passés et 4 000 \$ en dommages futurs. La Cour du Banc de la Reine avait confirmé ce jugement pour les dommages passés mais avait infirmé la portion du jugement pour les dommages futurs. La preuve était sans équivoque quant aux inconvénients subis par l'intimé. Reconnaissant que les propriétaires de terrain et d'immeuble avaient le droit de réclamer des dommages pour toute interférence ou empêchement dans la jouissance de leurs biens, il incombait à la Cour de déterminer si les actes reprochés pouvaient être considérés comme des nuisances étant donné le caractère des lieux. Selon la Cour :

It would be of course absurd to say that one who establishes a manufactory in the use of which great quantities of smoke are emitted, next door to a precisely similar manufactory maintained by his neighbour, whose works also emit smoke, commits a nuisance as regards the latter, though if he established his factory immediately adjoining a mansion in a residential quarter of a large city, he would beyond question be liable for damages for a wrongful use of his property to the detriment of his neighbour.<sup>133</sup>

Lors de la détermination de ce que constituaient les inconvénients « normaux » du voisinage, la Cour a considéré l'utilisation des propriétés avoisinantes. Elle a jugé que le fait que le demandeur était venu s'établir tout en ayant connaissance de l'existence de la nuisance ne l'empêchait pas d'obtenir des dommages ou une injonction afin de faire cesser les actes à l'origine de la nuisance. Enfin, la Cour a établi que la preuve d'une diligence raisonnable dans la poursuite des activités ne justifiait pas le

**131.** *Commentaires du ministre de la Justice*, Tome I, Québec, Publications du Québec, 1993, p. 573, [EYB1993CM977](#) .

**132.** (1897) 26 R.C.S. 20.

**133.** *Ibid.*, 23.



dépassement des inconvénients normaux du voisinage.

En 1973 la Cour d'appel a considérablement orienté le débat relativement à la portée de l'ancêtre de l'article [976 C.c.Q.](#) dans l'affaire *Katz c. Reitz*<sup>134</sup>. Dans cet arrêt, Katz achetait des terrains qui n'étaient séparés de l'immeuble de Reitz que par une ruelle de douze pieds de largeur. Katz a retenu les services d'une firme d'architectes et confié à un entrepreneur l'exécution de travaux pour l'érection d'une conciergerie. Des infiltrations d'eau ont été constatées dans l'excavation. La maison de Reitz se détériorait rapidement et il a été forcé d'évacuer les lieux parce qu'ils étaient devenus inhabitables et dangereux. Les autorités municipales ont même ordonné la reconstruction du mur ou la démolition de la maison. Comme Reitz ne faisait rien, la Ville de Montréal a démoli la maison. Le juge Lajoie affirma qu'il n'était point nécessaire de s'attarder sur la notion de faute puisque l'exercice du droit de propriété énoncé à l'article [406](#) du *Code civil du Bas-Canada* « [...] si absolu soit-il, comporte l'obligation de ne pas nuire à son voisin et de l'indemniser des dommages que l'exercice de ce droit peut lui causer »<sup>135</sup>. Dans cette cause, la responsabilité du voisin a été retenue même si celui-ci n'avait commis aucune faute. La Cour a ainsi ouvert la porte à l'application en droit québécois de la théorie des risques, c'est-à-dire la théorie voulant que de l'usage du droit de propriété, s'encourt le risque de nuire à autrui et, en corollaire, l'acceptation tacite d'indemniser tout préjudice qui en découle, le cas échéant.

Par la suite, le même juge Lajoie, dans la cause *Sylvestre c. Lapierre*<sup>136</sup>, où la situation relevait du domaine des troubles de voisinage, reprenait les propos qu'il avait tenus en soutenant toutefois qu'il était possible pour le défendeur de se dégager de toute responsabilité en démontrant l'absence de faute.

De son côté, en 1995, la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Lapierre c. Québec (Procureur général)*<sup>137</sup>, a précisé que la théorie des risques n'est pas acceptée au Québec car le régime de responsabilité civile repose sur la faute prouvée ou présumée et non sur le risque. Tel que rappelé par la Cour, l'arrêt *Katz* « [...] ne se distingue pas des cas où la responsabilité est engagée suite à l'usage ou l'exercice fautif des droits. Ce n'est qu'un exemple d'application de la théorie de l'abus de droit en matière de troubles de voisinage »<sup>138</sup>.

Les décisions rendues subséquemment se sont multipliées tantôt en faveur de la responsabilité sans faute, tantôt en faveur de la responsabilité avec faute<sup>139</sup>. En 2002, dans le jugement *Gourdeau c. Letellier de St-Just*<sup>140</sup> la Cour d'appel s'est inscrite à l'encontre de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Lapierre*<sup>141</sup> et a pour sa part retenu une responsabilité sans faute. Dans cette affaire, les intimés demandaient d'interdire aux appelants d'accéder à leur propriété et de démolir deux murs qui avaient été érigés. Quant aux appelants, ils réclamaient la propriété des murs ou, subsidiairement, la démolition des murs au motif d'abus de droit. La juge Thibault affirme au nom de la majorité que « [...]

**134.** [1973] C.A. 230.

**135.** *Ibid.*, p. 237.

**136.** [1979] C.A. 268.

**137.** [1985] 1 R.C.S. 241.

**138.** *Ibid.*, p. 266.

**139.** Pour de plus amples détails sur les décisions rendues, voir un article de Michel GAGNÉ, « Les recours pour troubles de voisinage : les véritables enjeux », dans *Service de la formation permanente du Barreau du Québec*, vol. 214, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 65, p. 108 et s., [EYB2004DEV477](#)

**140.** [2002] R.J.Q. 1195 (C.A.), [REJB 2002-31486](#).

**141.** Précité, note 137.

l'article [976](#) du C.c.Q. donne à un héritage le droit d'empêcher qu'un usage intolérable s'installe chez le voisin. S'il est installé, la cessation devient alors la solution »<sup>142</sup>. Elle conclut que les appelants doivent supporter les frais de démolition car ce sont eux qui demandent la cessation de la tolérance qui a duré quelques années et qu'ils connaissaient cette situation avant d'acheter leur propriété. Ainsi, le fonds des intimés doit subir la charge passive de la démolition des murs et le fonds des appelants doit en assumer le coût. La responsabilité personnelle des intimés n'a aucunement été prise en considération relativement à l'usage qu'ils font de leur fonds et relativement à l'aggravation de la servitude de voisinage contre le fonds des appelants.

Inspirés par ces causes, les recours en dommages de citoyens fondés sur la théorie des troubles de voisinage se sont multipliés et la Cour supérieure a continué à rendre des jugements qui condamnaient des exploitants à dédommager leurs voisins au motif que les inconvénients résultant de leurs activités excédaient les inconvénients normaux du voisinage et ce, même en l'absence de faute de la part desdits exploitants. Bien évidemment, les doléances qui faisaient l'objet de tels recours revêtaient souvent une couleur environnementale, comme par exemple des poussières, du bruit ou des odeurs en provenance des activités qui avaient cours chez le voisin. Le fait qu'en matière de troubles de voisinage, il n'est pas nécessaire de prouver la faute de l'exploitant, il devenait tentant de réclamer des dommages sur la base de cette notion, le droit de l'environnement s'avérant particulièrement propice à son application.

Ce n'est qu'en 2006 que la Cour d'appel a clairement tranché le débat dans l'arrêt *Ciment du Saint-Laurent c. Barrette*<sup>143</sup>. En première instance, le régime de responsabilité sans faute a été retenu, la juge étant d'avis que la responsabilité sans faute s'impose à celui qui, par le simple exercice de son droit de propriété, cause préjudice à son entourage. Ainsi, Ciment du Saint-Laurent a été condamnée en vertu de l'article [976 C.c.Q.](#) à indemniser les citoyens vivant dans son voisinage pour les troubles causés par l'exploitation de son usine et ce, même si la preuve a démontré une absence de faute de la part de Ciment du Saint-Laurent.

Après avoir procédé à une analyse approfondie de cet article, laquelle tenait compte de sa finalité, son sens premier, son historique et sa localisation dans le C.c.Q., la Cour d'appel arrive à une conclusion différente. Selon elle, il existe « une troisième hypothèse qui n'a guère été explorée par la doctrine et la jurisprudence jusqu'à présent ; il s'agit de la responsabilité réelle dite *propter rem* »<sup>144</sup>. À cet effet, elle conclut que cet article crée, pour le fonds de terrain, une obligation similaire à une servitude découlant de la situation naturelle des lieux. À cet égard, la Cour écrit :

Selon moi, cette disposition crée pour les fonds une obligation réelle passive, universelle et réciproque du respect du droit de propriété associé à un état de voisinage. Elle ne fait naître aucune obligation personnelle et n'a pas comme objectif l'indemnisation des victimes d'inconvénients anormaux. L'article donne ouverture à des actions réelles immobilières de la nature de l'action confessoire ou de l'action négatoire. Dans ce type de recours, l'existence d'une faute personnelle ne revêt aucun caractère déterminant, à la différence des actions qui trouvent leur source dans les articles [7](#) ou [1457 C.c.Q.](#) Ces dernières peuvent avoir pour objet premier de recherche l'indemnisation d'une victime d'agissements fautifs de la nature d'un abus de droit ou d'un exercice négligent et dommageable du droit de propriété.

<sup>145</sup>

**142.** Précité, note 140.

**143.** Précité, note 2.

**144.** Précité, note 2, par. 99.

**145.** Précité, note 2, par. 165.



Commentant tout particulièrement l'application de la théorie des troubles de voisinage dans le contexte de la protection de l'environnement, la Cour d'appel est d'avis qu'un régime de responsabilité sans faute inciterait les tribunaux à dégager des solutions environnementales au lieu et place du législateur, ce qui n'est pas son rôle. Elle écrit à cet effet :

Il me paraît clair que la protection de l'environnement devait constituer une considération de première importance dans l'exercice consistant à évaluer l'opportunité d'introduire dans le Code une règle universelle de responsabilité personnelle sans faute en matière de troubles de voisinage. Or, dans les années 80, la protection de l'environnement au Québec ne nécessitait nullement l'insertion d'une semblable règle. Depuis 1972, en effet, le législateur avait adopté la L.Q.E., dont le contenu, complété par les règlements et le vaste pouvoir délégué au gouvernement, permettait de couvrir l'ensemble des situations problématiques à caractère environnemental.

L'ajout d'une règle de droit privé, dont un des principaux objectifs aurait été d'assurer la protection de l'environnement, aurait recoupé en grande partie un champ déjà couvert par une loi d'ordre public. Caractérisé par l'absence de tout lien causal avec l'existence d'une faute prouvée ou présumée, un tel ajout aurait constitué une invitation directe aux tribunaux à dégager, au lieu et place du législateur et de façon parallèle au régime de la L.Q.E., des solutions environnementales à la pièce et *ex post facto*, créant de la sorte de petits protocoles de Kyoto applicables ici ou là à une cimenterie, une gare de triage, un abattoir ou une usine de produits chimiques.

Voilà, à mon avis, une raison importante pour ne pas s'engager dans une voie peu propice à l'émergence d'un régime cohérent de gestion des émissions polluantes et susceptible de faire naître inopinément des entraves incontrôlées au développement économique. La protection de l'environnement est un sujet de préoccupation sociale qui interpelle l'État au tout premier chef. En pareille matière, on peut douter de la sagesse de donner ouverture à l'instauration de règles prétorienne issues de conflits entre des intérêts locaux et privés.<sup>146</sup>

À la lumière de cet arrêt de la Cour d'appel, force est de conclure que l'article [976 C.c.Q.](#) ne peut servir de base à un recours en dommages, faisant en sorte que c'est le régime traditionnel de responsabilité avec faute qui s'applique. Cet article pourra donner ouverture à une action confessoire ou négatoire visant à faire reconnaître le droit à un usage ou à l'opposer, pour en faire cesser un. Des dommages pourront être réclamés, mais il ne s'agira alors que d'un accessoire aux conclusions principales. D'ailleurs, l'arrêt *Gourdeau c. Letellier de St-Just*<sup>147</sup> précité illustre bien la portée de cette disposition.

La Cour d'appel dans l'arrêt *Ciment Saint-Laurent* apporte une précision importante relativement aux recours entrepris en vertu de l'article [976](#) du C.c.Q. En effet, comme les inconvénients anormaux du voisinage constituent une action réelle qui n'est l'apanage que des seuls héritages voisins, la Cour d'appel est d'avis que cet article ne peut servir de fondement à un recours collectif (plus amplement décrit à la section 3.4 ci-dessous) car il s'agit d'un véhicule procédural destiné au seul exercice de droits appartenant à des personnes.

### **3.3.1.3 Contre le ministère de l'Environnement ou l'autorité municipale**

Puisant sa source de l'expression « The King can do no wrong » l'État s'est à maintes reprises prévalu avec succès de cette défense afin de repousser des réclamations en dommages de la part des citoyens.

<sup>146</sup>. Précité, note 2, par. 160 à 162.

<sup>147</sup>. Précité, note 140.

Toutefois, dans un arrêt relativement récent, la Cour d'appel a ouvert une brèche dans l'apparente immunité du gouvernement, laquelle pourrait donner ouverture à plusieurs réclamations dans le domaine environnemental. Dans l'arrêt *Girard c. 2944-7828 Québec inc. et al.*<sup>148</sup>, la Cour supérieure avait déclaré le ministre de l'Environnement et la municipalité de Shipshaw responsables pour les dommages subis par les voisins du site de dépôt de matériaux secs situé à Shipshaw suite à la présence de vermine et d'odeurs nauséabondes dues à l'exploitation déficiente du site. La preuve a démontré que l'exploitant du dépôt de matériaux secs n'avait pas respecté la L.Q.E., la réglementation ainsi que les permis. Le caractère fautif des agissements de l'exploitant n'a pas été remis en question. Quant au MDDEP et à la Ville, il fut démontré que bien qu'avisés de la situation, ils n'ont pas pris les mesures nécessaires pour que cessent rapidement les violations à la L.Q.E. et, par voie de conséquence, les dommages aux voisins. Le tribunal conclut que le MDDEP et la Ville ont commis une faute en raison de leur inaction et de leur laxisme, ce qui a permis que la situation se détériore jusqu'à ce qu'elle atteigne le seuil critique qui a fondé le recours collectif. Le fait que la municipalité n'est pas l'autorité chargée de l'application de la L.Q.E. n'a pas été considéré un motif suffisant pour justifier son inaction. La Cour a jugé l'exploitant, le MDDEP et la municipalité responsables en proportions égales, soit un tiers chacun. Une somme variant de 0 \$ à 800 \$ a été accordée à chaque demandeur.

La Cour d'appel a confirmé le jugement de la Cour supérieure mais a partagé différemment la responsabilité des défendeurs<sup>149</sup>. Plus précisément, la Cour attribua une plus grande part de responsabilité à l'exploitant, soit 50 % et partagea l'autre 50 % entre le MDDEP et la Ville.

Par conséquent, ce jugement consacre le fait que la Couronne engage sa responsabilité lorsqu'elle est négligente dans l'exercice de ses fonctions prévues par la loi ou lorsqu'elle omet d'appliquer la législation environnementale qui relève de sa juridiction. En fait, les tribunaux considèrent que le principe de l'immunité de la Couronne ne s'applique généralement pas lorsqu'il s'agit de la branche exécutive de l'État, comme c'est le cas pour le MDDEP.

Ces développements juridiques récents font en sorte que des réclamations en dommages pourront donc être formulées contre le MDDEP dès lors qu'il permet à une entreprise d'exploiter sans les autorisations requises en vertu de la loi, qu'il néglige d'imposer à un exploitant de se conformer à la législation applicable ou qu'il omet de s'assurer de l'application générale de la loi<sup>150</sup>. Les jugements qui seront rendus dans d'autres causes présentement pendantes viendront certainement clarifier les balises de cette responsabilité au cours des prochaines années.

### 3.3.2 Forme et exemples de recours

La façon la plus simple de réclamer des dommages qui résultent d'une faute de caractère environnemental consiste à instituer une action en dommages devant les tribunaux civils. Pour pouvoir procéder à une telle demande, il suffit d'avoir un intérêt suffisant, c'est-à-dire d'avoir subi les dommages qu'on réclame comme résultant directement de la faute alléguée. À ce titre, la requête peut être formulée par un ou plusieurs demandeurs, pourvu qu'il s'agisse de la même faute et que la preuve des dommages soit similaire. La demande peut aussi être faite par un groupe tel un regroupement, une coalition ou une association. En effet, l'article 67 du C.p.c. indique qu'une requête peut être intentée par

<sup>148</sup>. [REJB 2003-45320 \(C.S.\)](#), (Appels accueillis en partie à [EYB 2004-81753 \(C.A.\)](#)) ; voir aussi *Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire « Petit Train du Nord » c. M.R.C. des Laurentides*, précité, note 109.

<sup>149</sup>. [EYB 2004-81753 \(C.A.\)](#).

<sup>150</sup>. *PG du Québec c. Girard*, précité, note 148. Voir aussi *Nadon c. Ville de Montréal et al.*, précité, note 91 et *Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire « Petit Train du Nord » c. M.R.C. des Laurentides*, précité, note 109.

un groupe si les recours ont le même fondement juridique ou soulèvent les mêmes points de droit et de fait.

Les exemples de recours en dommages pour des fautes à caractère environnemental sont nombreux. Qu'il nous suffise de mentionner les nombreux recours pour les dommages résultant de l'émission d'odeurs<sup>151</sup>, de poussières<sup>152</sup>, de la réduction de la qualité de l'air<sup>153</sup>, de bruits<sup>154</sup> ou encore de nuisances reliées à l'exploitation de lieux d'élimination de matières résiduelles<sup>155</sup>.

De leur côté, le MDDEP et les municipalités ont fait l'objet de condamnations en dommages. Par exemple, une ville a été condamnée pour avoir refusé d'autoriser un projet en se basant sur une interprétation erronée de la loi<sup>156</sup>, le ministère de l'Ontario quant à lui l'a été lorsqu'une autorisation a été émise sans qu'il s'assure préalablement que le projet proposé était en conformité avec la législation applicable<sup>157</sup>. À notre connaissance, ces autorités font ou ont fait l'objet de réclamations pour avoir omis ou négligé de s'assurer de l'application de la loi par les entreprises, pour avoir erronément émis un certificat attestant la restauration d'une propriété conformément aux critères applicables, pour avoir émis un permis de construction sur un site contaminé ou pour avoir omis de s'assurer que le projet proposé est en conformité avec la législation environnementale préalablement à l'émission d'une autorisation. On constate que le spectre des reproches formulés à l'encontre des autorités s'est élargi au cours des années et la tendance ne semble pas sur le point de se renverser.

### 3.4 Le recours collectif

Le recours collectif, contrairement aux interventions que nous avons étudiées précédemment, est uniquement un véhicule procédural permettant de demander les conclusions des autres recours mentionnés. Toutefois, comme les règles qui s'y appliquent sont particulières et que la récurrence des recours collectifs en matière environnementale est élevée, nous avons jugé opportun d'en faire un survol et surtout, d'examiner l'utilisation qu'en ont faite les citoyens par le passé afin de prévoir les tendances pour l'avenir.

**151.** À titre d'exemples, voir les décisions *Comité d'environnement de Ville-Émard c. Domfer* (31 octobre 2006), Montréal, n° 500-09-012865-028 (C.A.) (Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême), *Ciment du St-Laurent c. Barette*, précité, note 2, *Girard c. 2944-7828 Québec inc.*, précité, note 148 et *Drysdale c. Dugas*, précité, note 132.

**152.** À titre d'exemples, voir les décisions *Comité d'environnement de Ville-Émard c. Domfer*, précitée, note 151, *Ciment du St-Laurent c. Barette*, précité, note 2, *Robitaille c. Les constructions Désourdy inc.*, [REJB 1998-04776 \(C.A.\)](#) (décision de la Cour supérieure non rapportée) et *Ateliers d'ingénierie Dominion ltée c. Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale, loge 2505*, [1979] S.A.G. 775.

**153.** À titre d'exemples, voir les décisions *Nadon c. Ville de Montréal et al.*, précitée, note 91, *Syndicat des employés du Collège de Lévis-Lauzon et Collège d'enseignement général et professionnel de Lévis-Lauzon* (14 septembre 1993), C.A.L.P. 48169-03-9302, D.T.E. 94T-50 ; *Lévesque et Régie intermunicipale de la police de Lennoxville-Ascot*, [1998] C.A.L.P. 106

**154.** À titre d'exemples, voir les décisions *Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire « Petit Train du Nord » c. M.R.C. des Laurentides*, précitée, note 109, *Robitaille c. Les constructions Désourdy inc.*, précité, note 152, *Comité d'environnement de Ville-Émard c. Domfer*, précitée, note 151, *Ciment du St-Laurent c. Barette*, précité, note 2, et *Drysdale c. Dugas*, précité, note 132.

**155.** À titre d'exemples, voir les décisions *Girard c. 2944-7828 Québec inc.*, précitée, note 148, *Québec c. Laidlaw*, [1995] R.J.Q. 377 (C.A.), [EYB 1995-64633](#) et *Lebreux c. Municipalité de St-Elzar-de-Bonaventure* (16 juin 2006), 105-32-001227-057 (C.Q.), [EYB 2006-111221](#).

**156.** *2160-6892 Québec inc. c. Ville de Ste-Thérèse*, [1989] R.J.Q. 1991 (C.S.), [EYB 1989-77481](#).

**157.** *Gauvin c. Ministère de l'Environnement de l'Ontario*, (1995) 22 C.E.L.R. (N.S.) 277 (permission d'appel rejetée à [1997] O.J. (Quicklaw) n° 1793 (Ont. C.A.)).

### 3.4.1 Historique

Les règles applicables aux recours collectifs sont entrées en vigueur en 1979. On les retrouve à la *Loi sur le recours collectif* (ci-après la « LRC »)<sup>158</sup> et au livre IX du C.p.c.

Lesdites règles ont une portée sociale car elles favorisent l'accès à la justice à ceux qui désirent réclamer une somme qui, individuellement, est minime mais qui est collectivement importante. En effet, elle permet à un membre d'agir en demande sans mandat, pour le compte de tous les membres, contre un défendeur<sup>159</sup>.

Dans plusieurs cas, les membres n'ont pas les sommes nécessaires pour courir les coûts associés à un procès. À cet effet, les règles applicables aux recours collectifs ont ceci de particulier qu'elles prévoient le financement des recours par un organisme gouvernemental, *Fonds d'aide aux recours collectifs* (ci-après le « Fonds »). Le Fonds a pour fonction d'assumer le financement des recours collectifs lorsque les critères d'admissibilité sont rencontrés.

À cet égard, la Cour suprême du Canada souligne trois avantages importants que procurent les recours collectifs, à savoir :

Premièrement, par le regroupement d'actions individuelles semblables, les recours collectifs permettent de faire des économies au plan judiciaire en évitant la duplication inutile de l'appréciation des faits et de l'analyse du droit. Les gains en efficacité ainsi réalisés libèrent des ressources judiciaires qui peuvent être affectées à la résolution d'autres conflits, et peuvent également réduire le coût du litige à la fois pour les demandeurs (qui peuvent partager les frais) et pour les défendeurs (qui contestent les poursuites une seule fois). [...]

Deuxièmement, comme les frais fixes peuvent être divisés entre un grand nombre de demandeurs, les recours collectifs donnent un meilleur accès à la justice en rendant économiques des poursuites qui auraient été trop coûteuses pour être intentées individuellement. Sans les recours collectifs, la justice n'est pas accessible à certains demandeurs, même pour des réclamations solidement fondées. Le partage des frais permet de ne pas laisser certains préjudices sans recours. [...]

Troisièmement, les recours collectifs servent l'efficacité et la justice en empêchant des malfaisants éventuels de méconnaître leurs obligations envers le public. Sans recours collectifs, des personnes qui causent des préjudices individuels mineurs mais répandus pourraient négliger le coût total de leur conduite, sachant que, pour un demandeur, les frais d'une poursuite dépasseraient largement la réparation probable. Le partage des frais diminue le coût des recours en justice et dissuade donc les défendeurs éventuels qui pourraient autrement présumer que de petits méfaits ne donneraient pas lieu à un litige. [...]<sup>160</sup>

### 3.4.2 Particularités relatives au recours collectif

En janvier 2003, la réforme de la procédure civile au Québec a modifié les règles procédurales du Livre IX du C.p.c. portant sur le recours collectif, favorisant ainsi l'exercice du recours collectif. En effet, la qualité requise pour être membre d'un groupe fut élargie afin d'inclure les personnes morales, les sociétés et les associations<sup>161</sup>. Également, une demande d'autorisation n'a plus dorénavant à être

**158.** L.R.Q., c. R-2.1.

**159.** Art. 999 C.p.c.

**160.** *Western Canadian Shopping Centres Inc. c. Dutton*, [2001] 2 R.C.S. 534, [REJB 2001-25017](#), par. 27 à 29.

appuyée d'un affidavit et doit être contestée oralement seulement, tel que le requiert le nouvel article [1002](#) du C.p.c. Enfin, cet article autorise le juge à permettre la présentation d'une preuve appropriée.

Au stade de l'autorisation, la présentation de la preuve doit servir à évaluer si les critères de l'article [1003](#) du C.p.c. sont respectés. Cet article détermine les quatre critères que doit analyser le tribunal pour autoriser l'exercice du recours collectif et attribuer le statut de représentant au membre qu'il désigne, à savoir :

- a) les recours des membres soulèvent des questions de droit ou de fait identiques, similaires ou connexes ;
- b) les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées ;
- c) la composition du groupe rend difficile ou peu pratique l'application des articles [59](#) ou [67](#) ; et
- d) le membre auquel il entend attribuer le statut de représentant est en mesure d'assurer une représentation adéquate des membres.

La demande d'autorisation constitue un mécanisme de filtrage et de vérification des critères énoncés à l'article [1003](#) du C.p.c., tel que le confirme la Cour d'appel dans l'arrêt *Thompson c. Masson*<sup>162</sup>. Le jugement accordant le recours collectif fixe les conditions d'exercice du recours en identifiant le groupe dont les membres seront liés par tout jugement et en identifiant les principales questions qui seront traitées collectivement et les conclusions recherchées qui s'y rattachent<sup>163</sup>. C'est donc seulement après le stade de l'autorisation d'exercer le recours collectif que la décision au mérite sera entendue par un tribunal.

L'étude des décisions rendues au stade de l'autorisation démontre qu'en général, la Cour d'appel adopte une approche plus libérale depuis environ 15 ans relativement à l'autorisation des recours collectifs. En effet, la Cour d'appel semble favoriser l'exercice de ce genre de recours en interprétant largement les critères énoncés à l'article [1003](#) du C.p.c.<sup>164</sup>, laissant plutôt au juge du fond le soin de déterminer si la cause est bien fondée.

### 3.4.3 Statistiques

Durant la première année de l'entrée en vigueur des règles applicables aux recours collectifs, onze demandes ont été adressées au Fonds. Parmi ces demandes, neuf ont reçu une partie ou la totalité de l'aide demandée et deux ont été refusées par le Fonds<sup>165</sup>.

La deuxième année de l'entrée en vigueur des règles applicables aux recours collectifs a été marquée

**161.** Le deuxième paragraphe de l'article [999](#) du C.c.Q. précise que « [l]a personne morale de droit privé, la société ou l'association ne peut être membre du groupe que si, en tout temps au cours de la période de 12 mois qui précède la requête pour autorisation, elle comptait sous sa direction ou son contrôle au plus 50 personnes liées à elle par contrat de travail et qu'elle n'est pas liée avec le représentant du groupe ».

**162.** [1993] R.J.Q. 69, 72 (C.A.), [REJB 1992-59464](#).

**163.** Art. [1005 C.p.c.](#)

**164.** Pour de plus amples détails sur les décisions rendues, voir un article de Michel GAGNÉ, Nicolas MOISAN, « Les recours collectifs et l'environnement : que nous réserve la prochaine décennie ? », dans Service de la formation continue du Barreau du Québec, vol. 241, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 1 et s., [EYB2006DEV1135](#)

**165.** FONDS D'AIDE AUX RECOURS COLLECTIFS, Rapport annuel 1979-80, Laval, Imprimerie Gibraltar, p. 14.

par l'accroissement du nombre de recours intentés. En effet, 49 demandes ont été adressées au Fonds et 41 ont été acceptées. Il est intéressant de noter que les recours ont été intentés à 92,8 % par des personnes physiques et à 5,71 % par des corporations sans but lucratif<sup>166</sup>. Ces recours étaient intentés contre des corporations à but lucratif (53,42 %), des cités et villes (12,32 %), le procureur général du Québec (10,95 %), des organismes publics (9,58 %), des personnes physiques (8,21 %) et des associations syndicales (5,47 %)<sup>167</sup>.

La popularité des recours collectifs a grandi d'année en année. En effet, au cours de l'année 2005-2006, 81 demandes ont été adressées au Fonds et 78 ont obtenu de l'aide<sup>168</sup>.

Le bilan des 27 ans de mise en application des recours collectifs démontre que 209 requêtes ont été accueillies, soit 26,2 % de tous les dossiers ouverts devant les tribunaux, alors que 156 ont été refusées, soit 19,6 % de tous les dossiers ; 236 requêtes sont pendantes, soit 29,6 % de tous les dossiers<sup>169</sup>. Il faut aussi tenir compte que 114 dossiers, soit 14,3 % de l'ensemble, ont été réglés à l'amiable et qu'il y a eu 82 désistements, soit 10,3 % de l'ensemble des dossiers<sup>170</sup>. Fait intéressant, la qualité des requérants et des intimés a peu changé. En effet, 85 % des requérants sont des personnes physiques et 8 % des corporations sans but lucratif<sup>171</sup>. Relativement aux intimés, 61 % sont des corporations à but lucratif alors que 9 % sont respectivement des cités et villes, organismes publics et le procureur général<sup>172</sup>. Il est à noter que 70 % des intimés sont du secteur privé et 30 % du secteur public<sup>173</sup>.

Nous pouvons en conclure que ce sont surtout les personnes physiques qui utilisent les recours collectifs pour tenter des recours principalement contre des corporations à but lucratif<sup>174</sup> et ce, avec l'aide financière du Fonds.

#### **3.4.4 Recours collectifs en droit de l'environnement**

Selon le Fonds, il y a présentement 47 recours collectifs actifs en droit de l'environnement. C'est au cours de la deuxième année de l'entrée en vigueur des règles applicables aux recours collectifs que le premier recours dans le domaine environnemental a été intenté. En effet, le Fonds a accepté d'accorder une aide financière dans un recours collectif intenté contre la compagnie Dalpé et Frères inc. afin de forcer cette dernière à respecter le règlement de la municipalité de Verchères et la L.Q.E. relativement au nombre de décibels permis dans le quartier. Suite à la signification de la requête, les parties ont entrepris des négociations afin d'en arriver à un règlement à l'amiable<sup>175</sup>.

Le nombre de recours collectifs dans le domaine de l'environnement a augmenté suite à la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Comité d'environnement de La Baie inc. c. Société d'électrolyse et de*

**166.** *Ibid.*

**167.** FONDS D'AIDE AUX RECOURS COLLECTIFS, Rapport annuel 1980-81, Laval, Imprimerie Gibraltar, p. 9.

**168.** *Ibid.*, p. 13.

**169.** *Ibid.*, p. 16-17.

**170.** *Ibid.*, p. 16-17.

**171.** *Ibid.*, p. 21 ; voir note 161.

**172.** *Ibid.*, p. 21.

**173.** *Ibid.*, p. 21.

**174.** Voir note 161.

**175.** C.S. 765-06-000001-80.



*chimie Alcan ltée*<sup>176</sup> rendue en 1990. En effet, la Cour d'appel a affirmé que le recours collectif semble être un moyen utile et approprié dans le cas de dommages à l'environnement :

The class action recourse seems to me a particularly useful remedy in appropriate cases of environmental damage. Air or water pollution rarely affect just one individual or one piece of property. They often cause harm to many individuals over a large geographic area.

The issues involved may be similar in each claim but they may be complex and expensive to litigate, while the amount involved in each case may be relatively modest.

The class action, in these cases, seems an obvious means for dealing with claims for compensation for the harm done when compared to numerous individual law suits, each raising many of the same issues of fact and law.

[...]

Environmental class actions may involve environmental harm arising as a result of continuous activity that inflicts damages over an extended period of time. Alternatively, damages may be occasioned by a single accident, such as an oil spill or discharge of poisonous gas.

[...]

However, where the class action has been confined to one source of pollution affecting a circumscribed area, certification has been forthcoming. Moreover, as in the products liability area, there are recent cases dealing with water pollution and environmental hazards in the work place in which courts have recognized the efficacy of class actions in determining the often complex common questions concerning the existence and nature of alleged environmental harm, and have deferred individual questions concerning membership in the defined class and damages to subsequent separate hearings.

Une grande partie des recours intentés sont toujours au stade de l'autorisation ou la décision au mérite n'a pas été rendue. D'autres se sont soldés par une transaction au terme de laquelle certains requérants ont obtenu des dommages.

Relativement aux décisions rendues, nous remarquons que certaines décisions ont donné raison aux membres et ont, par le fait même, permis une meilleure protection de l'environnement. Par exemple, l'obtention de dommages-intérêts et indirectement la cessation définitive de l'exploitation d'une sablière a été possible grâce au recours collectif dans *Robitaille c. Les constructions Désourdy inc.*<sup>177</sup>. En effet, des citoyens de la ville de Bromont étaient incommodés par le bruit des nombreux camions, des machines et surtout exaspérés par la poussière provenant de l'exploitation illégale et abusive d'une sablière en 1988 et 1989. Suite aux pressions de citoyens, la ville de Bromont s'est adressée au tribunal pour obtenir une injonction pour faire cesser toute exploitation de la sablière. Malgré tout, le requérant, en tant que représentant du groupe de citoyens de la ville de Bromont, a intenté un recours collectif contre l'exploitant de la sablière pour faire cesser l'exploitation et obtenir un dédommagement. Entre-temps, la Ville et la sablière ont négocié une entente prévoyant la cessation définitive de l'exploitation de la sablière. Le recours collectif s'est poursuivi mais seulement pour les dommages subis. À cet effet, la Cour supérieure, confirmée en Cour d'appel, a condamné l'exploitant de la sablière à payer au requérant, au nom du groupe de citoyens, la somme de 177 000 \$ en recouvrement des dommages qu'ils ont subis.

**176.** [1990] R.J.Q. 655 (C.A.), [EYB 1990-63507](#).

**177.** Précité, note 152.



Dans une autre décision<sup>178</sup>, la Cour d'appel a condamné Ciment du Saint-Laurent inc. à verser approximativement 12 000 000 \$ aux résidants vivant à proximité de sa cimenterie de Beauport en raison des émanations de poussières et d'odeurs occasionnées dans le cadre de ses activités. La Cour conclut que l'appelant a respecté son obligation en vertu de l'article 5 de la loi spéciale de 1952<sup>179</sup>, soit d'utiliser les meilleurs équipements connus. Toutefois, elle est d'avis que Ciment n'a pas respecté son obligation de les maintenir en tout temps en bon état de fonctionnement optimal, tel que requis par l'article 12 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>180</sup> et a ainsi commis une faute au sens des articles [1053 C.c.B.-C.](#) et [1457 C.c.Q.](#) En effet, la preuve a démontré que de nombreux épisodes d'émission de poussières ont été répertoriés suite au non-fonctionnement optimal de ses équipements.

D'autres exemples de recours qui ont déjà fait l'objet d'analyse dans le cadre du présent article ont été intentés à l'aide du véhicule qu'est le recours collectif. Tel est le cas notamment des affaires *Nadon c. Ville de Montréal*<sup>181</sup> (herbe à poux), *Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire « Petit Train du Nord » c. M.R.C. des Laurentides* (sentier de motoneige)<sup>182</sup> et *Girard* (dépôt de matériaux secs)<sup>183</sup>. Dans ces derniers cas, les autorités gouvernementales, le MDDEP, la MRC, la ville et la municipalité, étaient visés par les recours, incluant les condamnations en dommages.

#### 3.4.4.1 Conclusion

À la lumière de ces jugements, nous constatons que les recours collectifs donnent beaucoup de pouvoirs aux membres. En effet, ces derniers peuvent intenter un recours pour réclamer un dédommagement s'ils ont subi un préjudice advenant qu'une entreprise ne respecte pas les lois, les règlements en vigueur ainsi que ses autorisations. De plus, ceux-ci peuvent même obtenir un dédommagement des autorités gouvernementales qui négligent de veiller au respect des lois, règlements ou autorisations.

Enfin, même si l'exploitant industriel respecte les lois, les règlements et ses autorisations en tout temps, il peut être condamné s'il ne remplit pas son obligation de veiller à ce que ses équipements fonctionnent de façon optimale pendant les heures de production et ce, même si ses équipements réduisent l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants au-delà des normes prévues par tout règlement du gouvernement adopté en vertu de la L.Q.E. Étant donné que le cumul des réclamations dans un recours collectif permet de demander des sommes individuelles plus modestes, les risques de poursuites en pareilles situations sont accrus pour les exploitants qui ont tout avantage à faire preuve de prudence et de diligence dans le cadre de leurs activités.

### 3.5 Le cumul des recours

Bien que les recours susmentionnés aient fait l'objet d'une étude séparée dans le cadre du présent article, il s'avère que dans la réalité ils sont souvent institués ensemble. Ainsi, il est fréquent de joindre

<sup>178</sup>. *Ciment du Saint-Laurent c. Barrette*, précité, note 2. Voir au même effet *Comité d'environnement de Ville-Émard (C.É.V.C.) c. Domfer Poudres métalliques ltée*, précité, note 151.

<sup>179</sup>. *Loi concernant la Compagnie d'Immeubles Atlas – Atlas Realities Co.*, S.Q. 1951-52, c. 131.

<sup>180</sup>. R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 1.

<sup>181</sup>. Précité, note 81.

<sup>182</sup>. Précité, note 109.

<sup>183</sup>. Précité, note 148.

à l'intérieur d'une requête en injonction des conclusions concernant le dédommagement pour les impacts subis par les demandeurs lors des agissements fautifs que l'on tente de faire cesser. De la même manière, le recours collectif regroupe souvent des conclusions de nature injonctive et d'autres visant à la condamnation à des dommages et intérêts<sup>184</sup>.

La possibilité de cumuler les recours a comme conséquence d'accroître l'accessibilité aux cours de justice pour les contribuables. Le corollaire pour les exploitants et l'autorité gouvernementale est un risque accru de faire l'objet de réclamations. Or, la multiplication de ces réclamations ne peut qu'avoir un effet dissuasif relativement à toute tentative d'enfreindre la législation applicable et les conditions des autorisations émises.

#### **4. LES IMPACTS DES INTERVENTIONS DES INDIVIDUS**

Comme nous venons de le constater, non seulement les possibilités pour le citoyen de faire connaître son opinion ou de faire valoir ses droits en matière de protection de l'environnement se sont multipliées au fil des années, il appert que ceux-ci hésitent de moins en moins à s'en prévaloir. Cette combinaison – l'existence et l'exercice des recours – a comme principale conséquence d'ajouter un intervenant de taille dans la gestion des activités ayant un impact environnemental : la société.

Ainsi, au-delà de la volonté des exploitants de respecter leurs obligations législatives et réglementaires et des efforts des autorités gouvernementales de voir à leur application et à leur respect, l'intérêt marqué des citoyens pour toutes les questions qui touchent à la protection de l'environnement et surtout, le fait que ceux-ci possèdent des moyens indépendants pouvant mener au refus d'un projet ou à la cessation d'une activité non conforme, devient un puissant incitatif à la mise en place de mesures pro-environnementales par les exploitants.

De nos jours, il n'est plus permis de nier l'existence de cette nouvelle autorité de contrôle sociale qui exerce son influence à tous les paliers, qu'il s'agisse des politiciens, des médias, de la branche exécutive du gouvernement, des municipalités ou des entreprises. Les répercussions se font sentir à plusieurs égards et nous allons tenter bien humblement d'esquisser quelques-unes des plus importantes.

##### **4.1 Répercussions sur la qualité de l'environnement**

Il va sans dire que la répercussion la plus évidente de l'implication des citoyens est la protection de l'environnement puisque c'est en son nom que toutes les interventions sont effectuées. En effet, les citoyens interviennent presque inévitablement dans le but de favoriser la protection de l'environnement, souvent au détriment de tout développement économique proposé. Même lorsque les citoyens sont favorables à un projet, leur assentiment est la plupart du temps conditionnel à ce que ce développement se fasse en fonction de règles bien précises qui visent à harmoniser le projet avec l'environnement.

Il importe néanmoins de ne pas tomber dans l'excès en ce domaine, ce qui risquerait fort de desservir la cause de l'environnement. Le dossier de la gestion des matières résiduelles au Québec est selon nous un bon exemple des impacts négatifs pouvant découler d'une volonté de bien faire. D'aucuns se souviendront que le constat d'échec relativement à l'exploitation des lieux d'enfouissement selon la méthode dite d'atténuation naturelle qui était celle préconisée par le *Règlement sur les déchets solides*<sup>185</sup> (ci-après « RDS ») fut fait par le gouvernement à la fin des années 1980. Or, bien que la volonté

**184.** À titre d'exemple, dans la cause *Nadon c. Ville de Montréal et al.*, précitée, note 91, il s'agissait d'un recours collectif dans lequel des conclusions injonctives et en dommages étaient demandées.

**185.** R.R.Q., 1981, c. Q-2 r. 14.

ferme de remplacer le RDS par un règlement imposant des normes plus sévères ait été énoncée dès lors, ce n'est qu'en janvier 2006 que le *Règlement sur l'élimination et l'incinération des matières résiduelles*<sup>186</sup> (ci-après « REIMR ») est entré en vigueur, lequel prévoit un délai de trois ans pour que les sites se conforment aux nouvelles règles.

Les longs délais pour adopter le REIMR sont dus principalement à des débats de fond concernant les façons d'inciter le plus efficacement possible les individus et les entreprises à réduire les matières devant être éliminées dans les sites d'enfouissement, la nécessité de renforcer les normes d'exploitation faisant pour sa part l'unanimité. Le BAPE a même été mandaté afin de procéder à une commission générique visant à recueillir les propos de tout un chacun sur l'avenir de la gestion des matières résiduelles. Or, pendant que toutes ces discussions avaient cours, des sites d'enfouissement qui étaient exploités selon des normes jugées désuètes ont continué à recevoir des matières résiduelles, accroissant par le fait même les impacts environnementaux néfastes liés à leur exploitation.

Au nom de la préservation de l'environnement, il eût été préférable de procéder rapidement à l'imposition de normes plus sévères et à la fermeture des lieux d'élimination non conformes, ce qui n'aurait nullement empêché que les discussions se poursuivent sur les autres aspects de la gestion des matières résiduelles.

Ainsi, dans la mesure où les répercussions environnementales anticipées s'avèrent de beaucoup inférieures à celles qui sont subies par le maintien du *statu quo*, les interventions citoyennes devraient être dosées soigneusement afin de s'assurer qu'il soit mis un terme rapidement à la situation problématique qui existe. D'où l'importance pour chacun de déterminer l'opportunité d'une intervention préalablement à toute démarche.

Un autre écueil qui est susceptible de découler de la multiplication des interventions des individus est une éventuelle banalisation des préoccupations environnementales. En effet, le terme *environnement* devient de plus en plus galvaudé et est utilisé à toutes les sauces. Il faudrait se montrer plus prudent avant d'accoler l'étiquette environnementale à un débat, de manière à limiter celle-ci à des causes qui en sont vraiment. À force d'alerter les citoyens à des problématiques ayant un impact mineur sur l'environnement, il risque de se créer un effet d'usure qui rendra plus difficile toute mobilisation future, ce qui pourrait ultimement affaiblir le pouvoir des citoyens et du fait même mettre en péril la qualité de l'environnement.

## **4.2 Répercussions sur l'autorisation de nouveaux projets**

L'assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement d'un grand nombre de projets depuis 1978 a eu comme effet de rendre plus aléatoire l'obtention des autorisations requises. En effet, même si le BAPE n'a qu'un pouvoir de recommandation en vertu de la loi, il est bien évident que le gouvernement, dans le cadre de sa prise de décision concernant l'autorisation ou non du projet, va tenir compte sérieusement des recommandations du BAPE, lesquelles tirent leur source dans les nombreuses positions exprimées par les citoyens ou par des regroupements de ceux-ci. Conséquemment, certains aspects qui n'auraient peut-être pas fait l'objet de vérifications par le MDDEP deviennent des enjeux importants justifiant la bonification du projet ou son refus pur et simple.

Il devient donc important qu'un consensus social se dégage autour d'un projet pour assurer autant son autorisation initiale que sa pérennité. De nombreux exemples nous permettent d'affirmer que les citoyens n'hésiteront pas à faire appel aux tribunaux afin de casser des décisions prises en l'absence de

**186.** (2005) 137 *G.O.* II, 1880.

tels consensus. Qu'il suffise de nommer la cause *Bellefleur*<sup>187</sup> de la Cour d'appel où des citoyens ont tenté de faire annuler une autorisation émise en vertu de l'article 31.5 de la L.Q.E. alors que le projet avait été substantiellement modifié par rapport à celui qui avait fait l'objet d'audiences publiques. Il y a aussi la requête en injonction prise par le Comité des citoyens de la Presqu'Île-Lanaudière afin de faire cesser les opérations du lieu d'enfouissement sanitaire de Lachenaie<sup>188</sup> malgré le renouvellement de l'autorisation par le gouvernement de même que la cause *Coalition des citoyens et citoyennes du Val St-François c. Québec (Procureur général)*<sup>189</sup> visant à faire cesser la construction de la ligne Hertel-des-Cantons qui avait été décrétée par le gouvernement. Quelle que soit l'issue de ces recours pris devant les tribunaux, il va de soi que tant les promoteurs de ces projets que le gouvernement ont tout avantage à s'assurer préalablement de l'acceptabilité sociale du projet pour limiter les risques d'institution de tels recours.

D'autre part, l'atteinte de ce consensus implique généralement une plus grande transparence de la part des promoteurs concernant leurs activités, tant au niveau de la conception du projet qu'une fois l'autorisation émise. La diffusion d'informations sur une base continue permet généralement d'atténuer les craintes des citoyens et de favoriser l'acceptabilité des activités au sein d'une population donnée, ce qui ne peut qu'être favorable. Le dialogue entre les promoteurs, les autorités gouvernementales et les citoyens amène souvent une bonification du projet visant à concilier les objectifs de préservation de la qualité de l'environnement et les impératifs économiques, favorisant du même coup le développement durable.

Toutefois les coûts importants reliés à toutes ces démarches, jumelés au caractère hautement aléatoire de la décision qui sera rendue constituent un frein important à la réalisation de nombreux projets. Ce constat est particulièrement accablant dans les domaines où l'opinion publique est généralement opposée au projet, quelles qu'en soient les particularités, comme par exemple dans le domaine de la gestion des matières résiduelles ou du développement hydro-électrique. Le corollaire de ce constat est que seules les entreprises d'importance peuvent se permettre de prendre un tel risque sans mettre en péril leur santé financière et leur viabilité. Ce faisant, les entreprises de petite et moyenne envergure se trouvent à avoir un accès restreint à certains domaines de l'activité économique.

Lorsque le projet nécessite en plus une modification du schéma d'aménagement ou du règlement de zonage ou encore l'autorisation de la Commission de la protection du territoire agricole pour voir le jour, il va sans dire que la multiplication des possibilités pour les citoyens de s'opposer au projet accentue le caractère aléatoire du projet, ce qui a pour effet de décourager plusieurs promoteurs.

Force est de constater que l'intervention des citoyens influence aussi l'émission des projets qui ne sont pas assujettis aux diverses tribunes et audiences publiques prévues par la Loi. En effet, le MDDEP, s'autorisant de la discrétion que lui confère la L.Q.E. en matière d'émission de certificats d'autorisation, multiplie les demandes d'études additionnelles et exige des modifications substantielles aux projets soumis dans le cadre de son analyse. Ces démarches de la part du MDDEP imposent d'importants délais dans l'obtention des autorisations requises, certaines demandes pouvant prendre quelques années à étudier, ce qui a évidemment des impacts négatifs sur l'économie. Or, les promoteurs sont littéralement des otages de la lenteur du processus et des demandes d'information parfois exagérées

**187.** Précité, note 3.

**188.** *Comité des citoyens de la Presqu'Île Lanaudière c. Québec (P.G.)*, J.E. 2006-1872 (C.S.), [EYB 2006-109252](#), (inscription en appel, 2006-09-25 (C.A.), 500-09-017080-060).

**189.** *Coalition des citoyens et citoyennes du Val St-François c. Québec*, [1999] R.J.Q. 511 (C.S.), [REJB 1999-10939](#).

puisqu'il n'existe aucun recours pour obliger les autorités à prendre rapidement une décision. Des voix commencent à s'élever pour décrier cet immobilisme de la part de nos autorités gouvernementales. Bien qu'il soit souhaitable que le MDDEP soit vigilant dans l'octroi des autorisations il n'en demeure pas moins primordial que cette prudence n'ait pas pour effet de paralyser le processus d'autorisation, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de développement durable de la L.Q.E.

### **4.3 Répercussions sur les entreprises**

Outre les impacts auxquels nous venons de faire référence aux deux chapitres précédents, la situation actuelle a des répercussions importantes sur les entreprises, plus particulièrement sur leur volonté de se conformer à la législation environnementale applicable et aux conditions de leurs autorisations.

À cet égard, il est évident que les risques financiers importants découlant de la cessation, même temporaire, de leurs activités au motif que la L.Q.E. ou les conditions de leurs autorisations ne sont pas respectées constituent un incitatif important pour les entreprises de s'assurer de toujours être conformes.

Par ailleurs, les impacts à plusieurs niveaux qui découlent de l'institution de procédures en dommages, notamment dans le contexte de recours collectifs, qu'il s'agisse des coûts importants reliés à la contestation des procédures, au paiement de condamnations éventuelles ou aux pertes d'opportunités d'affaires découlant de la publicité négative de tels recours, constituent autant d'arguments convaincants pour plusieurs entreprises qui justifient la mise en place de moyens visant à éviter toute situation qui pourrait donner prise à de telles réclamations.

La diligence des entreprises entraîne généralement des conséquences positives puisque les risques d'accidents environnementaux sont diminués. On assiste même souvent à une atténuation des impacts sur l'environnement suite à la mise en place de diverses améliorations aux équipements et aux méthodes d'exploitation des entreprises.

Plusieurs entreprises ont donc adopté des mesures proactives qui visent à aller au-delà des normes qui leur sont applicables, ce qui favorise l'innovation et la recherche dans un domaine qui en aura toujours grandement besoin. Ces entreprises optent généralement pour une plus grande transparence et s'assurent que la population demeure constamment informée des mesures pro-environnementales prises et des résultats des suivis environnementaux qui sont effectués. Les entreprises qui font preuve d'innovation et d'ouverture auprès des citoyens étant généralement bien perçues par la population, il est à souhaiter que cela facilitera le dialogue dans le futur, ce qui pourrait permettre à la longue l'atténuation des oppositions à des projets.

### **4.4 Répercussions sur le MDDEP**

Outre les impacts auxquels nous venons de faire référence aux deux chapitres précédents, force est de constater que le fait que le MDDEP ne soit plus à l'abri des reproches et poursuites de la part des citoyens milite en faveur d'une plus grande diligence dans l'application de la L.Q.E. En effet, cette dernière octroie au MDDEP de larges pouvoirs qui lui permettent d'intervenir rapidement, de prévenir une détérioration de l'environnement ou de s'assurer de la restauration de celui-ci lorsque c'est nécessaire. Or, par le passé le MDDEP avait peu fréquemment utilisé ces recours. Étant donné les risques accrus de se voir condamnée à dédommager des citoyens pour les impacts découlant d'activités non conformes qui perdurent, le MDDEP devrait être incité à agir rapidement.

Il est à espérer toutefois que les répercussions n'iront pas jusqu'à susciter un désengagement de la part

du gouvernement en ce qui a trait à la protection de l'environnement. En effet, les autorités gouvernementales pourraient être tentées de ne pas légiférer dans certains domaines afin de limiter leurs obligations et leurs responsabilités potentielles. Ce fut d'ailleurs la réaction de la Communauté urbaine de Montréal (ci-après « CUM ») lorsque le recours collectif dans la cause *Nadon* précitée lui reprocha de ne pas respecter son propre règlement interdisant la présence de plants d'herbe à poux sur son territoire. Pour éviter toute poursuite, la CUM abrogea tout simplement son règlement.

Or, il est primordial que le gouvernement demeure impliqué dans la fixation d'objectifs à atteindre pour la société, comme par exemple les objectifs du protocole de Kyoto concernant les gaz à effet de serre ou celui concernant le recyclage de 65 % de nos matières résiduelles. Il est peu probable que des effets concertés soient mis en branle par tous les intervenants de la société pour réduire les impacts de leurs activités en l'absence de tels objectifs à atteindre. Il serait par conséquent dommage que le gouvernement se désengage de peur de ne pas être en mesure d'atteindre les objectifs et d'ainsi s'exposer aux reproches et aux poursuites des citoyens.

## **5. L'ÉMERGENCE D'UNE RIPOSTE JURIDIQUE ET LÉGISLATIVE SOUVENT DÉCRIÉE**

Ces interventions citoyennes contre les entreprises et les autorités gouvernementales ont donné lieu à diverses réactions de la part de ces dernières autres que la simple contestation des procédures intentées. Cette riposte vise à limiter leurs risques de se voir condamnées et parfois même à faire cesser les interventions des citoyens.

### **5.1 L'intervention législative**

Un recours collectif peut avoir un impact économique majeur. C'est ce qu'ont prétendu les Clubs de motoneige et leur Fédération, supportés par l'industrie et le commerce local suite au jugement de la *Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire « Petit Train du Nord » c. M.R.C. des Laurentides*<sup>190</sup>. La preuve déposée a démontré que les conditions de pratique de la motoneige sur le tronçon visé, bien que légales eu égard à la *Loi sur les véhicules hors route*, avaient pour effet de nuire à la santé, à la sécurité et à la quiétude des résidents la bordant. À cet effet, la Cour supérieure a condamné le Procureur général du Québec solidairement avec la municipalité régionale de comté des Laurentides (ci-après la « MRC ») à verser la somme de 1 200 \$ à chacun des résidents se logeant à proximité du parc pour chacune des saisons hivernales comprise entre 1997 et 2004 en raison du bruit fait par les motoneiges, une somme de 1 200 \$ additionnelle devant être versée par la MRC à certains demandeurs pour certaines de ces années. La Cour prononce de plus une injonction enjoignant à la MRC « d'interdire l'accès aux motoneiges sur le Parc linéaire Le Petit Train du Nord entre les bornes kilométriques 68,45 et 106,5 jusqu'à ce que des mesures appropriées soient prises pour que cesse la nuisance qui résulte de la circulation de motoneiges sur ce tronçon du Parc linéaire ». Ce jugement intervient six ans après le début des procédures en recours collectif et fait présentement l'objet d'un appel.

Quatre mois après ce jugement, le législateur adoptait l'article [87.1](#) de la *Loi sur les véhicules hors route* qui interdit à toutes fins utiles que d'autres recours du même genre soient intentés :

Nulle action en justice fondée sur des inconvénients de voisinage ou sur tout autre préjudice lié aux bruits, aux odeurs ou à d'autres contaminants ne peut être intentée pour des faits survenus entre le 16 décembre 2001 et le 1<sup>er</sup> mai 2011, lorsque la cause du préjudice allégué est l'utilisation d'un véhicule

**[190. REJB 2004-81143 \(C.S.\).](#)**



visé par la présente loi, dès lors que ce véhicule circule aux endroits autorisés par la présente loi ou ses règlements.

L'action en justice peut néanmoins être intentée contre le conducteur ou le propriétaire d'un véhicule hors route lorsque la cause du préjudice est le non-respect d'une disposition de la présente loi ou d'un règlement pris sous son autorité ou lorsque le préjudice résulte d'une faute intentionnelle ou d'une faute lourde commise par ce conducteur ou par ce propriétaire dans l'utilisation de ce véhicule.<sup>191</sup>

Bien qu'il puisse être important de préserver les retombées économiques de la pratique touristique des véhicules hors route, il est pour le moins étonnant de constater avec quelle facilité le gouvernement s'autorise à suspendre le droit de chacun à la jouissance paisible de ses biens et le droit à une audition publique et impartiale par un tribunal indépendant, tels que reconnus par les articles [6](#) et [23](#) de la *Charte des droits et libertés de la personne* sans avoir démontré la nécessité d'une telle mesure pour assurer la protection de l'intérêt public. Puisque l'arrêt précité condamne le gouvernement à dédommager des citoyens, il est permis de se questionner sur les véritables raisons de cette modification législative étant donné notamment l'apparent conflit d'intérêts dans lequel il se trouve. En suspendant la possibilité de recours en dommages, le gouvernement donne préséance à sa santé financière au détriment des droits fondamentaux de tous, ce qui ne nous apparaît pas comme une solution adéquate à première vue.

Ce n'est malheureusement pas la première fois que l'administration publique tente d'éluder l'application des exigences imposées par le législateur. En effet, il suffit de se rappeler les démarches prises par le gouvernement du Québec pour imposer le tracé d'implantation de la ligne de transport d'électricité à 735 kV entre les postes Hertel et Des-Cantons en Montérégie. On se souviendra que suite à la tempête de verglas en janvier 1998, le gouvernement a pris des mesures extraordinaires et a adopté de nombreux décrets. Ces décrets ou décisions visaient à faire en sorte d'autoriser ou d'accélérer les travaux portant sur les lignes de transport d'électricité en suspendant du même coup toute possibilité pour les citoyens et les organismes habituellement chargés de l'examen de tels projets de jouer leurs rôles impartis par les différentes lois<sup>192</sup>. Mal lui en prit car des citoyens insatisfaits ont intenté un recours afin que soient ordonnées l'annulation des décisions du gouvernement et la cessation des travaux du projet Hertel-des-Cantons<sup>193</sup>.

La Cour supérieure a donné raison aux citoyens en déclarant illégaux, inapplicables et inopérants, les huit décrets adoptés par le gouvernement du Québec et en prononçant une injonction enjoignant à Hydro-Québec à cesser les travaux sur la ligne Hertel-des-Cantons. De plus, la Cour jugea que nombre d'exigences relatives à l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, la *Loi sur Hydro-Québec*, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'étaient pas respectées. La Cour supérieure a qualifié de « tour de passe-passe documentaire, avec pour résultat un embrouillamini désolant »<sup>194</sup> la méthode utilisée par le

**191.** *Loi sur les véhicules hors route*, L.R.Q., c. V-1.2.

**192.** Pour un historique complet de l'ensemble des faits et de l'ensemble des décrets adoptés et les circonstances, voir Robert L. RIVEST et M.A. THOMAS « Du déluge de décrets à la Loi spéciale : le projet Hertel-des-Cantons », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, vol. 124, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999, p. 99, ainsi que le texte de L. GIROUX, « De quelques dérives du droit environnemental québécois », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, vol. 139, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 345 et s.

**193.** Précité, note 189.

**194.** Précité, note 189, 547.

gouvernement pour échapper aux exigences législatives.

Ces cinglants reproches n'ont pas fait reculer le gouvernement puisque le ministre des Ressources naturelles s'est empressé de présenter à l'Assemblée nationale un projet de loi visant à assurer la légalité de la construction des infrastructures et des équipements faites par Hydro-Québec, laquelle loi fut sanctionnée le 19 juin 1999<sup>195</sup>. Cette loi concerne non seulement les opérations déclarées illégales dans le jugement de la Cour supérieure mais aussi d'autres projets situés ailleurs qu'en Montérégie. La loi exempte de l'application complète de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*<sup>196</sup>, de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>197</sup> et de la L.Q.E. toutes les opérations faites avant le 11 mars 1999 à l'égard des travaux visés à la partie I de l'annexe. De plus, elle exempte rétroactivement la nécessité de l'autorisation gouvernementale prévue à la *Loi sur Hydro-Québec*. Enfin, elle exclut expressément tout recours contre le gouvernement ou Hydro-Québec basé sur la violation d'une des lois ci-dessus indiquées ou de leurs textes d'application lors des opérations faites avant le 11 mars 1999 ou en raison du fait que les infrastructures ou équipements ainsi construits, avant la même date, sont exploités en violation d'une telle loi ou d'un texte d'application.

Un autre exemple éloquent est celui du prolongement de l'autoroute 25. Ce projet considéré prioritaire par le gouvernement est décrié par la Ville de Montréal pour de multiples raisons. Devant le refus de la Ville et de la CMM de modifier son schéma d'aménagement pour le rendre conforme au projet, le gouvernement s'est prévalu de certains articles de la L.A.U. et a, en décembre 2006, adopté un règlement qui impose la modification du schéma d'aménagement malgré l'opposition de l'autorité municipale qui en est responsable<sup>198</sup>. Ce faisant, il a levé un des derniers obstacles à la réalisation du projet. Il est toutefois déplorable que pour ce faire, le gouvernement ait fait fi des objections de la population du territoire où le projet sera réalisé.

On constate que le gouvernement n'hésite pas à se soustraire à des règles qu'il a lui-même édictées et qu'il impose à tout autre intervenant, que ce soit au chapitre des autorisations de projets ou des conséquences financières découlant du non-respect des lois. Au delà des impacts sur la qualité de l'environnement qui est mise en péril par la suspension de certains mécanismes de protection, l'attitude du gouvernement se traduit par un certain désabusement chez les citoyens et une perte de confiance de la population envers ses élus.

## **5.2 L'émergence d'une riposte juridique décriée**

Certaines entreprises pour leur part ont décidé de ne pas être en reste dans le domaine des litiges à connotation environnementale et choisissent de prendre la voie des tribunaux pour se défendre contre ce nouvel acteur juridique qu'est le simple citoyen. On voit ainsi émerger au Québec comme ailleurs, des poursuites d'entreprises contre des individus qui sont intervenus d'une façon ou d'une autre dans le débat environnemental soulevé par certains projets.

Par exemple, l'entreprise Compagnie américaine fer & métaux inc. (ci-après « CAFM ») a récemment intenté une action en dommages fondée sur la diffamation contre l'Association québécoise de lutte

<sup>195</sup>. *Loi concernant la construction par Hydro-Québec d'infrastructures et d'équipements par suite de la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998*. Cette loi est devenue L.Q. 1999, c. 27.

<sup>196</sup>. L.R.Q., c. P-41.1.

<sup>197</sup>. L.R.Q., c. A-19.1.

<sup>198</sup>. *Règlement modifiant le schéma d'aménagement en vigueur sur le territoire de l'île de Montréal*, (2006) 138 G.O., 50, 5648.

contre la pollution atmosphérique (ci-après « AQLPA »), le comité de restauration de la rivière Etchemin (ci-après « CRRE »), la Société nationale des ferrailles et plusieurs individus, dont le président de l'AQLPA. Ce recours fait essentiellement suite à l'action en injonction permanente intentée par l'AQLPA et le CRRE relativement à certaines activités de CAFM<sup>199</sup>. Autre exemple, en novembre 2006, la Cour supérieure a rejeté une demande d'injonction interlocutoire présentée par l'administration portuaire de Québec qui visait à empêcher des opposants au projet de port méthanier Rabaska de communiquer avec ses clients afin de limiter les impacts financiers de la publicité négative dont elle faisait l'objet<sup>200</sup>. Ainsi, même les autorités gouvernementales se prévalent de ce genre de recours.

Certains de ces recours contre le simple citoyen sont parfois qualifiés par les groupes environnementaux par l'acronyme anglais « SLAPP » (« Strategic Lawsuit Against Public Participation ») que nous pouvons traduire « poursuite stratégique contre la mobilisation publique ». Les « SLAPP » sont considérées comme des procédures qui visent principalement à bâillonner un individu ou un groupe d'individus.

Les « SLAPP » soulèvent les passions, notamment au chapitre de la liberté d'expression, à cause de la disproportion des ressources financières entre les individus et les entreprises. Les gouvernements choisissent parfois d'intervenir dans ce débat pour encadrer ce type de poursuites et protéger ainsi la liberté d'expression. Il existe plusieurs législations aux États-Unis qui se sont intéressées à ce sujet<sup>201</sup>. Au Canada, il semble qu'à ce jour une seule province, en l'occurrence la Colombie-Britannique, ait déjà adopté une loi « anti- SLAPP »<sup>202</sup>. Cette loi n'a toutefois pas fait long feu car elle fut abrogée quelques mois plus tard suite au changement de gouvernement.

Au Québec, le ministre de la Justice a mandaté, en octobre 2006, un comité d'experts, présidé par M. Roderick Macdonald<sup>203</sup>, chargé « d'évaluer l'opportunité d'adopter des mesures contre les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique »<sup>204</sup>. Au moment d'écrire ces lignes, le rapport de ce comité a été déposé mais n'a cependant pas encore été rendu public. Il sera intéressant de voir les recommandations qui en émaneront. La tâche est délicate car il faut protéger un groupe de justiciables sans toutefois brimer indûment un autre.

Il est à prévoir que ce débat ne fait que débiter et que les entreprises vont continuer à explorer les manières de se prémunir contre les attaques de plus en plus fréquentes et de formes variées des citoyens.

## 6. CONCLUSION

Cet exposé démontre que les citoyens sont devenus des joueurs importants dans les efforts que déploie

**199.** *Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) c. Compagnie américaine de fer et métaux inc. (AIM)*, [EYB 2006-108027 \(C.S.\)](#) (inscription en appel, 2006-08-03 (C.A.), 200-09-005689-069, [EYB 2006-110779](#)).

**200.** *Administration portuaire de Québec c. Plante*, 2006 QCCS 5384, [EYB 2006-111678](#).

**201.** *SLAPP Resource Center* [En ligne]. Adresse électronique : <<http://www.slapps.org/>>. (Page consultée le 3 avril 2007).

**202.** *Protection of Public Participation Act*, S.B.C. 2001, c. 19.

**203.** Titulaire de la Chaire Scott en droit public et constitutionnel à l'Université McGill.

**204.** Ministère de la Justice du Québec. *Poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (SLAPP) – Le ministre de la Justice confie un mandat à un comité d'experts* [En ligne]. Site Internet du Gouvernement du Québec. Adresse électronique : <<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Octobre2006/06/c6014.html>>. (page consultée le 1<sup>er</sup> avril 2007).

la société afin de permettre que soient exploitées des entreprises de façon économiquement viable, sans toutefois porter atteinte à la qualité de l'environnement dans son sens large.

Dans le contexte de l'atteinte de l'objectif de développement durable, les citoyens se prévalent de toutes les tribunes qui leur sont offertes pour émettre leurs opinions sur des projets et tenter qu'ils soient bonifiés dans la mesure du possible. Les citoyens n'hésitent pas non plus à recourir aux tribunaux pour s'assurer que leur droit à un environnement sain soit préservé. Ces recours visent autant les entreprises récalcitrantes que les autorités gouvernementales qui sont négligentes dans leurs fonctions de voir à l'application de la loi.

La multiplication de ces interventions citoyennes a eu des conséquences sur l'attitude des autres intervenants, dont plusieurs s'avèrent positives pour la protection de l'environnement. Toutefois, certaines conséquences se sont avérées très néfastes pour les entreprises, sans pour autant que cela permette une protection accrue de l'environnement, ce qui constitue un résultat moins heureux.

Nous croyons que l'histoire nous démontre les bienfaits de l'implication des citoyens. Elle nous enseigne également l'importance de maintenir un rapport de force équitable entre les divers intervenants pour que la protection de l'environnement ne se fasse pas au détriment de la santé de l'activité économique et *vice versa*. L'équilibre en ce sens est primordial afin d'éviter toute dérive future.