

Université de Montréal

**ÉTUDE DU POUVOIR D'ORDONNANCE
DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE DE
DÉCONTAMINATION DES SITES AU QUÉBEC**

par

Geneviève Paquet

Université de Montréal

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures et postdoctorales
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise en Droit (LL.M.)
option Droit des affaires

Juin 2011

©, Geneviève Paquet, 2011

Université de Montréal

Faculté de droit

Ce mémoire intitulé :

**ÉTUDE DU POUVOIR D'ORDONNANCE
DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE
DE DÉCONTAMINATION DES SITES AU QUÉBEC**

présenté par :

Geneviève Paquet

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Martine Valois

président-rapporteur

Hélène Trudeau

membre du jury-directeur de recherche

Jean Héту

membre du jury

Résumé

La protection de l'environnement est un enjeu capital de la société contemporaine. Suite à la révolution industrielle, la contamination de l'environnement a pris divers chemins pour se retrouver dans notre eau, notre atmosphère et, de manière parfois moins évidente, dans nos sols.

Considérant le nombre de sites contaminés répertoriés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, on peut s'interroger sur l'efficacité des dispositions prévues à la section IV.2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui prévoit des pouvoirs d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation pouvant viser de manière rétroactive non seulement le pollueur et celui ayant permis la contamination, mais également, dans certains cas, le gardien, à quelque titre que ce soit, du terrain.

En 2003, le cadre réglementaire en matière d'ordonnances de décontamination a fait l'objet d'une réforme majeure, dont les grandes lignes sont rapportées dans la première partie de cette étude. Toutefois, l'application de ces mesures relève d'un pouvoir de nature discrétionnaire pour le ministre, cette discrétion faisant l'objet de développements dans la deuxième partie de notre mémoire. Le nombre d'ordonnances rendues par le ministre en matière de décontamination des sites est si peu élevé qu'on ne peut éviter de traiter, dans la dernière partie de notre étude, de l'éventuelle responsabilité de l'État en lien avec la contamination des sols, considérant les principes de développement durable et surtout, d'équité intergénérationnelle qui, selon nous, devraient se refléter dans l'application des pouvoirs d'ordonnance du ministre de l'Environnement.

Mots-clés :

Terrain contaminé, pollueur payeur, Loi sur la qualité de l'environnement, étude de caractérisation, plan de réhabilitation, réglementation, discrétion, Loi sur la justice administrative, développement durable, responsabilité.

Abstract

The protection of the environment is a vital issue for modern society. Following the Industrial Revolution, the contamination of the environment found many avenues, and now can be found in the water, the atmosphere and, sometimes less obviously, in the soil.

Considering the number of contaminated lands indexed by the ministère du Développement durable, l'Environnement et des Parcs, one might well wonder about the effectiveness of the measures in section IV.2.1 of the *Environment Quality Act* which include powers of ordering land characterization and rehabilitation retroactively over not only the polluter and whoever allows the contaminants to be emitted, but also in certain cases the one who has or has had the custody of the land, in any capacity.

In 2003, the regulatory structure for remediation orders underwent a major reform, whose main features are described in the first part of this essay. However, the application of these measures derives from the minister's discretionary power. Developments that affect this discretion are described in the second part of our study. The number of orders delivered by the minister is so low that we have to consider, in the third part of our essay, the eventual liability of the State in relation with contaminated grounds, considering the principles of sustainable development and above all of intergenerational equity which, in our view, should be reflected in the application of minister of the environment's power to order.

Keywords :

Contaminated ground, polluter pays, Environment Quality Act, characterization study, rehabilitation plan, regulation, discretion, An Act respecting administrative justice, sustainable development, liability.

Table des matières

Liste des abréviations	x
INTRODUCTION	1
Partie I.	
L'ÉVOLUTION DU RÉGIME LÉGISLATIF AU QUÉBEC EN MATIÈRE D'ORDONNANCES DE DÉCONTAMINATION DES SITES	12
1.1 Les modifications apportées à la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> en matière de gestion des sites contaminés	13
1.1.1 La loi avant 2003 (Loi 65)	13
1.1.2 La loi après 2003 (Loi 72)	19
1.1.2.1 L'ordonnance de caractérisation	24
1.1.2.2 L'ordonnance de réhabilitation	26
1.1.2.3 Le rôle de l'expert, les avis de contamination de décontamination	31
1.2 La réglementation applicable en lien avec la décontamination des sites	37
1.2.1 La réglementation adoptée avant 2003	37
1.2.2 Le <i>Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains</i>	44

Partie II.

LA NATURE DISCRÉTIONNAIRE DU POUVOIR D'ORDONNANCE DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT AU QUÉBEC	49
2.1 Le degré de discrétion dont dispose le ministre en vertu de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	50
2.1.1 Distinction entre le pouvoir lié et le pouvoir discrétionnaire	50
2.1.1.1 Le pouvoir lié	50
2.1.1.2 Le pouvoir discrétionnaire	51
2.1.2 Comparaison avec les pouvoirs d'autres ministres	57
2.1.2.1 Ontario	58
2.1.2.2 Colombie-Britannique	63
2.2 Le contrôle du pouvoir d'ordonnance du ministre en vertu des principes de justice naturelle	70
2.2.1 Principes de justice naturelle et règles d'équité procédurale	71
2.2.2 Le Tribunal administratif du Québec et la norme de contrôle applicable à la révision d'une ordonnance	79
2.2.2.1 Le Tribunal administratif du Québec	79
2.2.2.2 La norme de contrôle applicable au tribunal de révision	84

Partie III.

L'EFFICACITÉ DU RÉGIME LÉGISLATIF ENCADRANT LE POUVOIR D'ORDONNANCE DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC DEPUIS 2003	91
3.1 Les ordonnances émises par le ministre en matière de sites contaminés	92
3.1.1 Le contenu et l'inscription des ordonnances en matière de sols contaminés	92
3.1.1.1 Motifs et conclusions	92
3.1.1.2 Inscription et publicité des ordonnances en matière de sols contaminés	99
3.1.2 La quantité d'ordonnances émises par le ministre en matière de sols contaminés	104
3.1.2.1 Exercice du pouvoir d'ordonnance	104
3.1.2.2 Recours du ministre	112
3.2 L'éventuelle responsabilité de l'État en lien avec l'exercice discretionnaire du pouvoir d'ordonnance du ministre et la contamination de l'environnement	119
3.2.1 La responsabilité de l'État	119
3.2.2 Les impacts sur les générations futures et les principes de développement durable	135
CONCLUSION	150
Sources documentaires	154

Liste des abréviations

A.S.S.S.M.	Agence de la Santé et des services sociaux de Montréal
B.A.P.E.	Bureau d'audiences publiques en environnement
C. de D.	Cahiers de droit
CanLII	Institut canadien d'information juridique
CFPI	Cour fédérale de première instance
D.S.P.	Direction de la Santé publique
Gaz. Can.	Gazette du Canada
G.O.	Gazette officielle du Québec
G.T.C.	Gestion des terrains contaminés
L.C.P.E.	<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i>
L.G.E.	<i>Loi sur la gestion de l'environnement</i>
L.a.l.j.a.	<i>Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative</i>
L.j.a.	<i>Loi sur la justice administrative</i>
L.P.E.	<i>Loi sur la protection de l'environnement</i>
L.Q.E.	<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>
M.D.D.E.P.	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
R. du B. can.	Revue du Barreau canadien
J. du Bar.	Journal du Barreau
S.F.C.B.Q.	Service de la formation continue du Barreau du Québec
S.F.P.B.Q.	Service de la formation permanente du Barreau du Québec
SCIAN	Système de classification des industries de l'Amérique du Nord
T.A.Q.	Tribunal administratif du Québec
T.A.Q.E.	Tribunal administratif du Québec Express

ÉTUDE DU POUVOIR D'ORDONNANCE DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE DE DÉCONTAMINATION DES SITES AU QUÉBEC

INTRODUCTION

La terre familiale a longtemps été considérée comme l'héritage le plus précieux pouvant être légué. Pour plusieurs individus vivant sur notre planète, une parcelle de terre permet encore de nourrir sa famille et a ainsi plus de valeur qu'une seule maison pour l'y abriter. Au Québec, bien que le territoire ait permis le développement d'une agriculture abondante, la conservation de ce patrimoine a cédé la place à l'industrialisation qui a peu à peu gagné du terrain, et on a fermé les yeux sur les dommages causés à la terre, à l'eau et à l'air, au profit du développement industriel et technologique.

Comme partout ailleurs, la révolution industrielle a entraîné des problèmes de salubrité qui étaient régis par l'ancienne *Loi de l'hygiène publique*¹. D'autres nuisances publiques étaient régies par les municipalités, la *Loi sur les cités et villes*² et le *Code municipal du Québec*³ octroyant toujours aux municipalités de nombreux pouvoirs de réglementation en cette matière. Les mesures de contrôle de la pollution de l'air sont apparues il y a plus d'un siècle dans la réglementation de la ville de Montréal⁴.

¹ S.R.Q., 1964, c. 161.

² L.R.Q., c. C-19.

³ L.R.Q., c. C-27.1.

⁴ Voir à ce sujet Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, p. 4 et 5. Les auteurs énoncent à ces pages : « Très tôt la Ville de Montréal a cherché à contrôler la pollution de l'air. Dès le 12 mars 1872, la ville adoptait le *Règlement pour enjoindre aux propriétaires d'engins à vapeur en cette Cité de les munir d'appareils à consumer la fumée* ».

La pollution de l'eau a également fait l'objet d'une réglementation dans certaines municipalités⁵. Quant à la pollution du sol, celle-ci n'était pas réglementée de manière directe jusqu'à tout récemment.

Dans leur ouvrage intitulé *L'environnement au Québec*, les auteurs Robert Daigneault et Martin Paquet soulignent ainsi le lien entre la propriété et la qualité du sol : « La qualité du sol, davantage peut-être que toute autre question d'ordre environnemental, est intimement liée à la propriété. »⁶ Cette caractéristique explique le peu de réglementation en cette matière puisque la contamination des sols ne semblait pas toucher la population directement, contrairement à la pollution de l'air ou de l'eau potable.

L'hygiène, la santé et la sécurité publique justifiaient les mesures visant à contrer la pollution, mais d'autres considérations ont contribué à freiner l'adoption de mesures réglementaires par les municipalités, selon les auteurs Yvon Duplessis et Jean Héту :

« Quoi qu'il en soit, les mesures de contrôle des sources de pollution par les municipalités québécoises demeureront pendant très longtemps plutôt timides. Aux yeux de plusieurs élus locaux, favoriser la protection de l'environnement risquait de compromettre le développement industriel de leur municipalité. C'est pourquoi plusieurs d'entre elles refuseront d'adopter des règlements sur la pollution de peur de mettre en danger le gagne-pain de leur population. »⁷

⁵ *Id.*, p. 7. Les auteurs énoncent à cette page : « Nous retrouvons également dans certaines vieilles chartes municipales ainsi que dans des règlements d'autres municipalités des dispositions qui démontrent un souci de prévenir la pollution des cours d'eau et de protéger la santé publique ».

⁶ Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET avec la collaboration de Lucie GOSSELIN et les rédacteurs des Publications CCH/FM, *L'environnement au Québec*, vol. 1 « Commentaires », Farnham (Qc), Publications CCH/FM, 1994, feuilles mobiles, à jour au 4 mai 2011, ¶ 30 100.

⁷ Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, préc., note 4, p. 8.

Le problème de la contamination des sols a donc longtemps été ignoré ou repoussé, pour des raisons économiques, par les élus municipaux. La première loi provinciale ayant pour thème l'environnement est la *Loi de la qualité de l'environnement*⁸, adoptée en 1972. Cette loi avait pour objectifs :

« 1° de faire de la protection de l'environnement une préoccupation importante pour tous ceux qui mènent des activités susceptibles de modifier la qualité du milieu; et
2° de doter le Québec d'un code de normes réglementaires conçues pour protéger le milieu ambiant, notamment en ce qui concerne les multiples formes de contamination qui assaillent l'homme contemporain. »⁹

En 1977, lors de la refonte des lois provinciales, on a changé son titre pour celui que l'on connaît aujourd'hui, la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁰, dont l'objet est défini par le Ministère comme étant de « préserver la qualité de l'environnement, de promouvoir son assainissement et de prévenir sa détérioration »¹¹.

L'ensemble de différentes composantes de la planète Terre forme ce que l'on appelle communément notre environnement naturel. L'« environnement » est ainsi défini dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* : « l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques »¹².

⁸ L.Q. 1972, c. 49.

⁹ Yvon DUPLESSIS, Jean HÉTU et Jean PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p. 49.

¹⁰ *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après « L.Q.E. »).

¹¹ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Demandes de certificat d'autorisation*, [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/ministere/certif/index.htm>> (consulté en date du 5 mai 2011).

¹² L.Q.E., art. 1, par. 4.

Cette loi prévoit des mesures visant la qualité de l'eau et la gestion des eaux usées (section V L.Q.E.), ainsi que des mesures visant l'assainissement de l'atmosphère (section VI L.Q.E.).

On dut attendre jusqu'en 1990 avant que la section IV.2.1 L.Q.E., qui porte spécifiquement sur la protection et la réhabilitation des sols, ne soit adoptée. Certaines dispositions de cette section n'entrèrent en vigueur que suite aux modifications apportées en 2003 par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*¹³, ce qui démontre l'intérêt modéré du gouvernement pour la gestion des terrains contaminés jusqu'à cette date.

Le ministre doté de nombreux pouvoirs et auquel réfère la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁴ est le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs¹⁵. Son appellation a été modifiée avec les années, le premier ministre ayant occupé la fonction de « ministre responsable de la qualité de l'environnement » est monsieur Victor-C. Goldbloom, nommé en 1970¹⁶.

La *Loi sur le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs*¹⁷ établit la responsabilité de ce ministre envers la protection de l'environnement et son rôle en matière de développement durable :

¹³ Projet de loi n° 72, (Sanctionné - 8 juin 2002), 2^e sess., 36^e légis. (Qc), (ci-après « Loi 72 »).

¹⁴ Préc., note 10.

¹⁵ L.Q.E., art. 1, par. 18 : « 18^o «ministre»: le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs; », (ci-après « ministre » ou « ministre de l'Environnement »).

¹⁶ Jean HÉTU, « Le rôle de l'État dans la protection de l'environnement : une analyse critique de l'activité législative », dans Ejan MACKAAY et Hélène TRUDEAU (dir.), *L'environnement- à quel prix? Actes du colloque conjoint des facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal tenu à Montréal en septembre 1994*, Montréal, Éditions Thémis, 1995, p. 265, à la page 267.

¹⁷ *Loi sur le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs*, L.R.Q., c. M-30.001, art. 10.

« 10. Le ministre est chargé d'assurer la protection de l'environnement.

Il est également chargé de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable et de promouvoir le respect, particulièrement dans leur volet environnemental, des principes de développement durable auprès de l'Administration et du public. »

Le ministre de l'Environnement est donc doté du rôle de protecteur de l'environnement. La *Loi sur la qualité de l'environnement* octroie des pouvoirs au ministre en matière de protection de l'environnement, dont le pouvoir d'ordonnance, qui fait l'objet de la présente étude.

Le terme « ordonnance », premier dérivé du verbe « ordonner », date du XIII^{ème} siècle. Le dictionnaire historique de la langue française le définit ainsi :

« Ordonnance [...] d'abord *ordenance* (1260) et *ordrenance* (1287), qui exprime initialement l'idée d'une volonté, d'une décision émanant d'un supérieur. Le mot désigne, en droit constitutionnel, un texte législatif émanant directement du pouvoir exécutif et d'abord du roi (XIV^e s.), ainsi qu'une prescription faite par ceux qui ont droit et pouvoir de la faire (1260); le contenu technique du terme évolue selon les époques jusqu'à sa valeur actuelle dans les régimes parlementaires. [...]

En moyen français, il pénètre dans l'usage de la finance (1462), de la justice en parlant d'une décision prise par un juge (1510; 1804, *ordonnance du tribunal* dans le Code civil) ». ¹⁸

Il existe, dans le langage courant, différents types d'ordonnance comme par exemple, l'ordonnance médicale ou l'ordonnance de confidentialité. Le mot « ordonnance » est notamment défini par le multi-dictionnaire Larousse, dans la section « Droit », comme un « Acte pris par le gouvernement, avec

¹⁸ Alain REY (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, t. 2, Paris, Dictionnaires le Robert, 1992, p. 1378.

l'autorisation du Parlement, dans des domaines qui relèvent normalement de la loi. »¹⁹

Le législateur québécois prévoit différents pouvoirs d'ordonnance octroyés à des acteurs gouvernementaux précis, les ministres et différents organismes ou commissions²⁰ exerçant des pouvoirs administratifs.

Des ministres relevant de domaines distincts, tels le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs²¹, le ministre du Revenu²² ou le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation²³ disposent de pouvoirs d'ordonnance prévus dans différentes lois d'intérêt public.

Les juges des cours du Québec bénéficient de larges pouvoirs d'ordonnance dans pratiquement tous les domaines du droit, dont le droit civil, criminel et administratif. Le *Code civil du Québec*²⁴ précise que le tribunal peut rendre toute ordonnance qu'il estime appropriée ou nécessaire dans les circonstances, notamment afin d'assurer la conservation des droits d'un intéressé²⁵.

À titre d'exemple d'ordonnances relevant du *Code criminel*²⁶, l'ordonnance de confidentialité ou de non-divulgateion, ou l'ordonnance de sauvegarde peuvent

¹⁹ LAROUSSE, *Définition du mot « Ordonnance »*, Dictionnaire [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ordonnance>> (consulté le 10 janvier 2011).

²⁰ À titre d'exemple d'un autre acteur gouvernemental disposant de ce type de pouvoir, la Commission de protection du territoire agricole du Québec dispose d'un pouvoir d'ordonnance en cas de contravention à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1, en vertu de l'article 14, al. 1 de cette même loi.

²¹ En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2.

²² En vertu de la *Loi sur le ministère du revenu*, L.R.Q., c. M-31, art. 30. 4.

²³ En vertu de la *Loi sur les produits alimentaires*, L.R.Q., c. P-29.

²⁴ L.Q. 1991, c. 64.

²⁵ Par exemple, voir l'article 342 C.c.Q. en matière d'administration d'une personne morale, l'article 792, al. 1 C.c.Q. en matière de liquidation de succession, l'article 1333, al. 2 C.c.Q. en matière d'administration collective et l'article 2167.1, al. 1 C.c.Q. en matière de mandat donné en prévision de l'incapacité.

²⁶ L.R.C. 1985, c. C-46.

être rendues par le tribunal. En droit administratif, les pouvoirs d'ordonnance des juges ou du tribunal sont prévus dans les lois spécifiques relevant de la nature de la cause. Il importe néanmoins de ne pas confondre le pouvoir d'ordonnance judiciaire conféré aux juges et le pouvoir d'ordonnance dont bénéficient les acteurs gouvernementaux en fonction de certaines lois.

En matière de protection de l'environnement et de décontamination des sites, la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit plusieurs pouvoirs d'ordonnance dont dispose le ministre responsable et certains pouvoirs d'ordonnance pouvant être exercés par la cour. À titre d'exemple de pouvoir pouvant être exercé par le tribunal, advenant un recours devant le Tribunal administratif du Québec afin de contester²⁷ une ordonnance rendue par le ministre, l'article 99 L.Q.E. prévoit que le tribunal peut rendre une autre ordonnance afin de suspendre l'exécution de l'ordonnance faisant l'objet du litige, et ce en raison d'une urgence ou d'un risque de préjudice sérieux et irréparable²⁸.

En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le ministre de l'Environnement est doté de pouvoirs d'ordonnances multiples, dont les principales visant les terrains contaminés sont l'ordonnance de cesser l'émission d'un contaminant (art. 25 L.Q.E.), l'ordonnance de caractérisation (art. 31.49 L.Q.E.) et l'ordonnance de réhabilitation des sols contaminés (art. 31.43 L.Q.E.).

Les paramètres du pouvoir d'ordonnance en matière de sols contaminés ont été encadrés en 2003, lors des modifications apportées à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et lors de l'adoption du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*²⁹. Par l'entrée en vigueur de ces dispositions, on

²⁷ En vertu de l'article 96 L.Q.E.

²⁸ L'article 99 L.Q.E. s'énonce ainsi : «**99.** Le recours ne suspend pas l'exécution de la décision du ministre, à moins que, sur requête instruite et jugée d'urgence, un membre du Tribunal n'en ordonne autrement en raison de l'urgence ou du risque d'un préjudice sérieux et irréparable. Si le Tribunal rend une telle ordonnance, le recours est instruit et jugé d'urgence. ».

²⁹ *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, (2003) 11 G.O. II, 1441.

sent une volonté politique favorisant la protection et la réhabilitation des terrains du Québec. Les changements législatifs apportés permettent notamment au ministre responsable d'exercer un pouvoir d'ordonnance de manière plus encadrée, visant à élargir l'application du principe du pollueur payeur³⁰.

L'année 2003 a également été marquée par l'arrêt de la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*³¹, qui a reconnu la légitimité du pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement. Dans cet arrêt, le plus haut Tribunal du pays a énoncé que l'ordonnance de caractérisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* exprimait le principe du pollueur payeur, reconnaissant ainsi non seulement la légitimité du pouvoir d'ordonnance du ministre, mais également l'application d'un principe reconnu au Québec.

Ce principe a été introduit à travers les dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* de manière graduelle, tel qu'énoncé par Robert Daigneault et Martin Paquet :

« En droit québécois, la règle de base a longtemps été celle du pollueur-payeur, introduite graduellement dans la *L.q.e.*, d'abord sous forme rudimentaire, par les articles 59, 113 et 115, ensuite par les articles 114.1 et 115.1 pour enfin culminer avec le Projet de loi n° 65 de 1990, communément appelé «Loi du pollueur-payeur»³².

³⁰ Bien que ce principe ne soit pas défini dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, les dispositions législatives de la section IV.2.1 L.Q.E., adoptées en 1990, codifient la volonté du législateur de faire respecter ce principe.

³¹ [2003] 2 R.C.S. 624.

³² R. DAIGNEAULT et M. PAQUET avec la collaboration de L. GOSSELIN et des rédacteurs des Publications CCH/FM, préc., note 6, ¶ 31 030.

Depuis 2006, la *Loi sur le développement durable*³³ définit le principe du pollueur payeur, voulant que les responsables d'une contamination doivent payer le prix de la restauration et de la préservation de la qualité de l'environnement³⁴. Malgré la reconnaissance de ce principe, le nombre de sites contaminés au Québec demeure élevé.

En effet, le Répertoire des terrains contaminés du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs³⁵ comptait 8 435 enregistrements le 16 mai 2011, dont 1 424 sur le territoire de la municipalité de Montréal, portant la mention « non terminée » en ce qui concerne l'état de la réhabilitation, ou indiquant la qualité des sols résiduels après la réhabilitation³⁶. Les statistiques provenant de ce Répertoire ne sont pas représentatives du nombre réel de terrains contaminés au Québec si on considère qu'environ 10% seulement des cas de contamination sont rapportés au M.D.D.E.P.³⁷

Depuis les modifications apportées à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le ministre a exercé son pouvoir d'ordonnance, en vertu de la section IV.2.1, à seulement cinq reprises, soit de manière moins fréquente qu'avant les changements législatifs³⁸. Cette situation semble, a priori, inquiétante et en contradiction avec le principe du pollueur payeur. Il s'avère donc pertinent de procéder à l'étude approfondie des pouvoirs d'ordonnance du ministre de

³³ L.R.Q., c. D-8.1.1.

³⁴ Voir *infra* la sous-section 3.2.2 intitulée « Les impacts sur les générations futures et les principes de développement durable ».

³⁵ Ci-après « M.D.D.E.P. ».

³⁶ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Répertoire des terrains contaminés* [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/sol/terrains/terrains-contamines/recherche.asp>> (consulté le 2 mai 2011).

³⁷ Jean-François GIRARD, « Rôles et partage des responsabilités en matière de contamination de l'environnement : une revue du droit applicable du point de vue des municipalités », dans S.F.P.B.Q., vol. 241, *Développements récents en droit de l'environnement (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 243, à la page 268.

³⁸ Voir *infra* la sous-section 3.1.2 intitulée « La quantité d'ordonnances émises par le ministre en matière de sols contaminés ».

l'Environnement en matière de sols contaminés, afin de s'assurer qu'ils peuvent être exercés de manière opportune.

La présente étude porte sur les pouvoirs d'ordonnance dont dispose le ministre de l'Environnement en matière de décontamination des sites au Québec, et vise à déterminer si l'intégration des modifications législatives en 2003 a permis au ministre d'exercer ses pouvoirs d'ordonnance de manière efficace. En somme, il s'agit de s'assurer que les pouvoirs d'ordonnance de décontamination ont été octroyés au bon acteur et que le régime mis en place assure une décontamination effective des sites au Québec.

Dans cette optique, la première partie de ce mémoire traite de l'évolution du régime législatif au Québec, en matière de décontamination des sites. On y aborde la *Loi sur la qualité de l'environnement*, avant et après les modifications apportées à ce régime en 2003 par l'adoption de la Loi 72 et du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*.

En lien avec le cadre législatif entourant le pouvoir d'ordonnance du ministre émanant de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la deuxième partie de ce mémoire traite de la nature discrétionnaire du pouvoir dont dispose le ministre de l'Environnement. On y aborde cette question sous l'angle du degré de discrétion dont dispose le ministre, puis en traitant des mesures de contrôle de ce pouvoir, en vertu des règles et principes de justice naturelle applicables en vertu de la *Loi sur la justice administrative*³⁹.

Les éléments abordés aux parties I et II, qui concernent la nature, l'étendue et les limites du pouvoir d'ordonnance du ministre en matière de décontamination des sites permettent de traiter, à la partie III du présent mémoire, de l'efficacité du régime législatif encadrant le pouvoir d'ordonnance du ministre de

³⁹ L.R.Q., c. J-3 (Ci-après « L.j.a. »).

l'Environnement au Québec depuis 2003. On traite dans cette dernière partie du contenu et du nombre d'ordonnances émises par le ministre. Enfin, on y aborde l'éventuelle responsabilité de l'État, en lien avec l'exercice discrétionnaire du pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement, ainsi que les impacts de la contamination des sols sur les générations futures, en lien avec les principes de développement durable et d'équité intergénérationnelle.

Pour reprendre l'expression de l'auteur Michel Bélanger, le « seul patrimoine commun dont bénéficiera jamais l'humanité »⁴⁰ est l'environnement, et la qualité de la terre que nous léguerons est tributaire du rôle de protecteur que joue le ministre de l'Environnement en matière de décontamination des sols du Québec.

⁴⁰ Michel BÉLANGER, *La reconnaissance d'un droit fondamental à un environnement de qualité*, coll. « Mémoires de maîtrise », Montréal, Éditions Thémis, 1990, p. 147.

Partie I.

L'ÉVOLUTION DU RÉGIME LÉGISLATIF AU QUÉBEC EN MATIÈRE D'ORDONNANCES DE DÉCONTAMINATION DES SITES

« *Il est des lois comme des digues : la brèche d'un seul endroit y rend tout le reste presque inutile.* », Proverbe chinois

Avant 2003, ce proverbe chinois pouvait aisément s'appliquer à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, plus précisément à la section IV.2.1 L.Q.E. visant la protection des terrains contaminés. Depuis 2003, le législateur québécois a contribué à l'évolution du régime de décontamination des sols, principalement par l'adoption du projet de loi 72, intitulé la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*⁴¹.

La partie I de cette étude traite des changements législatifs apportés aux principaux pouvoirs d'ordonnance du ministre, en lien avec la protection des terrains contaminés. Elle est divisée en deux sections, qui portent respectivement sur les modifications apportées à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et sur la réglementation adoptée en vertu de cette loi. La première section aborde les pouvoirs d'ordonnance dont disposait le ministre avant 2003, et ceux qu'il détient depuis 2003. La deuxième section aborde la réglementation en vigueur avant 2003 pour conclure avec les ajouts découlant de l'adoption du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*⁴².

⁴¹ *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, préc., note 13.

⁴² *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, préc., note 29.

1.1 Les modifications apportées à la *Loi sur la qualité de l'environnement* en matière de gestion des sites contaminés

Considérant la réforme de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en 2003 en matière de protection des terrains au Québec, les sous-sections suivantes traitent des pouvoirs d'ordonnance du ministre de l'Environnement avant et après cette année charnière.

1.1.1 La loi avant 2003 (Loi 65)

La *Loi sur la qualité de l'environnement*, adoptée en 1972, a fait l'objet de modifications en 1990, par l'adoption de la section IV.2.1 L.Q.E., en vertu de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*⁴³. Certains pouvoirs étaient toutefois prévus dans la loi depuis sa version originale, dont le pouvoir d'ordonnance de cesser l'émission de contaminants.

La pierre d'assise de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, dont le ministre doit tenir compte dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'ordonnance, est prévue à l'article 20 L.Q.E. :

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

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

⁴³ *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, projet de loi n° 65 (Sanctionné – 22 juin 1990), 1^{re} sess., 34^e légis. (Qc) (ci-après « Loi 65 »).

Cette disposition couvre trois volets ou possibilités d'enfreindre la *Loi sur la qualité de l'environnement* par l'émission, le dépôt, le dégagement, le rejet ou la permission d'émettre un contaminant dans l'environnement. L'article 20 L.Q.E. prévoit d'abord le cas où la quantité ou la concentration dépasse celle prévue par règlement⁴⁴ ainsi que le cas où le contaminant est prohibé par règlement⁴⁵.

L'article 20 L.Q.E. prévoit également le cas où l'émission, le dépôt, le dégagement, le rejet ou la permission d'émettre un contaminant « est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens »⁴⁶.

L'honorable juge Fish de la Cour d'appel du Québec, dans l'arrêt *Alex Couture Inc. c. Piette*⁴⁷, énonçait ce qui suit quant à l'interprétation du 3^{ième} volet de l'article 20 L.Q.E. :

« Toujours avec égard, il me semble que le législateur a plutôt prévu au troisième volet de l'article 20 les émissions de contaminants qui ne font pas l'objet ni d'un règlement qui en fixe les normes tolérables ni d'un règlement d'interdiction absolue. »⁴⁸

Cette dernière possibilité d'enfreindre l'article 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* s'applique donc lorsque le contaminant ne fait ni l'objet d'une prohibition, ni l'objet d'une réglementation établissant des normes maximales. La Cour d'appel qualifie ainsi cette interdiction : « En effet, il s'agit d'une interdiction vaste, sinon vague et incertaine. »⁴⁹ Le 3^{ième} volet de l'article 20

⁴⁴ L.Q.E., art. 20, al. 1.

⁴⁵ *Id.*, art. 20, al. 2.

⁴⁶ *Id.*, art. 20, al. 2.

⁴⁷ [1990] R.J.Q. 1262 (C.A.) (C.A., jj. Bernier, Nichols et Fish, motifs maj.)

⁴⁸ *Id.*, p. 1268.

⁴⁹ *Id.*, p. 1267.

peut donc être interprété de manière large, étant donné l'absence de paramètre légal ou réglementaire régissant son application⁵⁰.

L'auteure Hélène Trudeau établit un lien entre l'utilisation du terme « susceptible » et le principe de précaution:

« Dans le présent article, notre postulat de base est que l'article 20 *in fine* LQE comporte en lui-même cette idée de précaution qui peut être invoquée en cas d'incertitude scientifique. Nous croyons que, de par sa formulation même, l'article 20 *in fine* pourrait imposer, dans un cas particulier, l'obligation de respecter une approche prudente à l'endroit d'une substance ou d'un procédé dont les risques pour l'environnement demeurent incertains. »⁵¹

Le corollaire principal de la prohibition générale de contaminer l'environnement de l'article 20 L.Q.E. est le pouvoir d'ordonnance de cessation, prévu à l'article 25 L.Q.E., dont le ministre de l'environnement dispose dans le cadre de son rôle de protecteur de l'environnement.

Dans l'exercice de ses pouvoirs d'intervention fondés sur la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le ministre est autorisé à émettre une ordonnance de cesser l'émission d'un contaminant dans l'environnement :

« **25.** Lorsqu'il constate la présence dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20, le ministre peut ordonner au responsable de la source de contamination de cesser définitivement ou temporairement ou de limiter, selon les conditions qu'il impose, l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de ce contaminant. »⁵²

⁵⁰ Voir Sophie LAVALLÉE, *Les terrains contaminés au Québec : quels sont les risques pour les prêteurs?*, Rapport Bourgogne, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) et Université Laval, 2006, p. 23 et 24. L'auteure énonce à ces pages : « Par conséquent, il n'est pas nécessaire que le ministre attende que des dommages réels soient causés à l'environnement avant de pouvoir intervenir et exiger qu'une étude de caractérisation et des travaux de réhabilitation soient entrepris. »

⁵¹ Hélène TRUDEAU, «La précaution en cas d'incertitude scientifique : une des interprétations possibles de l'article 20 *in fine* L.Q.E.», (2002) 43 *C. de D.* 103, 112.

⁵² L.Q.E., art. 25, al. 1.

Le pouvoir d'ordonnance de cessation du ministre prévu à l'article 25 L.Q.E. réfère au contaminant visé à l'article 20 L.Q.E., soit le contaminant dont la quantité ou la concentration maximale est prévue par règlement du gouvernement⁵³, dont la présence est prohibée⁵⁴ ou qui est « susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens »⁵⁵.

Selon l'article 25 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le ministre peut ordonner de cesser définitivement ou temporairement, ou de limiter aux conditions qu'il impose, la contamination. Le ministre se doit de notifier au responsable de la source de contamination un préavis d'au moins 15 jours⁵⁶. Le préavis contient les motifs du ministre à l'appui de l'ordonnance, la date de sa prise d'effet ainsi que la possibilité pour le responsable de la contamination de présenter ses observations⁵⁷.

En cas d'urgence, la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que le pouvoir d'ordonnance de cessation du ministre peut s'exercer sans préavis, pour une période d'au plus 30 jours, « lorsqu'à son avis il en résulte un danger immédiat pour la vie ou la santé des personnes ou un danger de dommage sérieux ou irréparable aux biens »⁵⁸. Dans ce cas particulier, l'ordonnance de cessation, qui contient les motifs du ministre, prend effet à la date de sa signification au responsable⁵⁹.

⁵³ *Id.*, art. 20 al. 1.

⁵⁴ *Id.*, art. 20, al. 2.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.*, art. 25, al. 2.

⁵⁷ *Id.*; Voir *infra* la sous-section 2.2.1 intitulée « Principes de justice naturelle et règles d'équité procédurale ».

⁵⁸ L.Q.E., art. 26, al. 1.

⁵⁹ *Id.*, art. 26, al. 2.

Le ministre dispose également d'un pouvoir d'ordonnance de cessation visant les contaminants prévu à l'article 114.1 L.Q.E., lorsque des « mesures d'urgence » doivent être appliquées, selon l'estimation du ministre :

« **114.1.** Lorsqu'il estime qu'il y a urgence, le ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui est propriétaire de certains contaminants ou qui en avait la garde ou le contrôle, de ramasser ou d'enlever tout contaminant déversé, émis, dégagé ou rejeté dans l'eau ou sur le sol, accidentellement ou contrairement aux dispositions de la présente loi ou des règlements du gouvernement et de prendre les mesures requises pour nettoyer l'eau et le sol et pour que ces contaminants cessent de se répandre ou de se propager dans l'environnement.»

Le ministre dispose également d'autres pouvoirs d'ordonnance en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui étaient en vigueur avant 2003. Par exemple, le ministre de l'Environnement dispose d'un pouvoir d'ordonnance spécifique de cesser l'émission de contaminants, en l'absence de demande d'attestation d'assainissement lors de l'exploitation d'un établissement industriel⁶⁰. Le ministre a également le pouvoir, suite à une enquête, d'ordonner à une municipalité d'exercer ses pouvoirs légaux en matière de respect de la qualité de l'environnement⁶¹.

La section XIII de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, intitulée *Dispositions pénales et autres sanctions*, prévoit certains pouvoirs d'intervention pouvant être exercés par le ministre, dont celui d'ordonner la démolition de travaux exécutés en contravention avec la loi, sa réglementation, une ordonnance ou un certificat d'autorisation ou d'approbation⁶².

⁶⁰ *Id.*, art. 31.16, al. 2.

⁶¹ *Id.*, art. 29.

⁶² *Id.*, art. 114.

En matière de sols contaminés plus particulièrement, le ministre dispose de deux pouvoirs d'ordonnance principaux, le pouvoir d'ordonnance de caractérisation et le pouvoir d'ordonnance de réhabilitation. En vertu des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en vigueur avant 2003, ces pouvoirs d'ordonnance étaient l'ordonnance de caractérisation et de décontamination (anciennement prévue à l'article 31.42 L.Q.E.) et l'ordonnance de restauration (anciennement prévue à l'article 31.43 L.Q.E.).

Adoptés en vertu de la Loi 65, ces pouvoirs n'ont toutefois pas eu l'effet anticipé, considérant l'absence d'un cadre réglementaire⁶³ adopté par le gouvernement permettant d'établir les seuils de concentration maximale de contaminants :

« Le fait est que le gouvernement a choisi alors d'assurer la mise en œuvre des orientations de cette section de la L.Q.E., non pas par une approche réglementaire, mais plutôt par des documents non juridiques et non contraignants, prenant la forme de directives présentant des objectifs généraux à atteindre.»⁶⁴

De plus, certaines dispositions de la Loi 65, également appelée « loi du pollueur payeur », ne sont jamais entrées en vigueur, dont l'ancien article 31.51 L.Q.E. qui visait les activités qui sont susceptibles de contaminer le sol⁶⁵.

Lors d'un colloque portant sur le droit de l'environnement tenu en 1994, l'auteur et conférencier Jean Héту critiquait ainsi cette lacune législative :

⁶³ Voir *infra* la sous-section 1.2.1 intitulée « La réglementation adoptée avant 2003 ».

⁶⁴ Daniel BOUCHARD et Aline COCHE, « Le défaut d'agir du ministre en matière de gestion des terrains contaminés : une réalité et des conséquences dont les tribunaux pourraient être saisis », dans S.F.C.B.Q., Barreau du Québec, vol. 329, *Développement récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 171, à la page 174.

⁶⁵ Robert DAIGNEAULT, « Urbanisme et terrains contaminés depuis la Loi n°72 », dans S.F.P.B.Q., Barreau du Québec, vol. 193, *Développements récents en droit de l'environnement 2003*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, p. 41, à la page 43.

« D'autres articles ont été ajoutés dans la loi en faisant valoir l'urgence de les adopter. Mais un certain nombre ne sont entrés en vigueur que plusieurs années plus tard, alors que d'autres n'ont jamais été proclamés en vigueur et on peut douter aujourd'hui des motifs qui avaient présidé à leur adoption. »⁶⁶

Le ministre dispose néanmoins depuis 1990 d'un pouvoir de choisir la personne ayant émis des contaminants qui sera visée par l'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation, notamment en fonction de sa capacité à payer pour les frais découlant des interventions requises par l'ordonnance⁶⁷.

Certaines dispositions de la L.Q.E. ont fait l'objet de changements, suite à l'adoption de la Loi 72, qui a modifié la section IV.2.1, notamment en ajoutant des personnes pouvant être visées par les ordonnances de caractérisation et de réhabilitation.

1.1.2 La loi après 2003 (Loi 72)

La *Loi sur la qualité de l'environnement* a fait l'objet de modifications qui sont entrées en vigueur au printemps 2003. Le projet de loi n° 72 de l'Assemblée nationale, intitulé *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*⁶⁸, qui modifiait entre autres la section IV.2.1 L.Q.E., a été adopté le 29 mai 2002, sanctionné le 8 juin 2002 et est entré en vigueur le 1^{er} mars 2003.

⁶⁶ J. HÉTU, « Le rôle de l'État dans la protection de l'environnement : une analyse critique de l'activité législative », dans E. MACKAAY et H. TRUDEAU (dir.), préc., note 16, p. 265, à la page 281.

⁶⁷ Voir Sophie LAVALLÉE, *La réhabilitation des terrains contaminés et le droit québécois : un droit négocié*, Collection Minerve, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 156. L'auteure énonce à cette page : « En vertu de la formulation des articles 31.42 et 31.43 LQE, il est permis au Ministre de choisir, lorsqu'il y a plusieurs personnes qui ont émis des contaminants dans l'environnement, celui des pollueurs qui lui paraît le plus solvable comme « cible » de son ordonnance. ».

⁶⁸ Préc, note 13.

Les pouvoirs d'ordonnance relatifs à la protection et la réhabilitation des terrains contaminés, prévus à la section IV.2.1 (art. 31.42 à 31.69 L.Q.E.), ont donc été modifiés à cette date. En matière de protection et de réhabilitation des terrains contaminés, ces changements impliquent également des obligations aux entreprises de certains secteurs lors de la cessation de leurs activités⁶⁹ ou lors d'un changement d'activités⁷⁰.

Les entreprises visées par l'Annexe III du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*⁷¹ qui cessent leurs activités commerciales ou industrielles doivent procéder à une étude de caractérisation et, si celle-ci révèle la présence de contaminants excédant les valeurs limites réglementaires, soumettre au ministre un plan de réhabilitation, un calendrier d'exécution ainsi qu'un plan de démantèlement des installations qui sont présentes sur le terrain⁷².

La définition des termes utilisés dans cette section est importante puisque le législateur a pris la peine de définir les expressions « terrain » et « changement d'utilisation d'un terrain ». L'article 31.42 L.Q.E. définit ainsi le mot « terrain », pour l'application de la section IV.2.1 : « Pour l'application de la présente section, « terrain » comprend les eaux souterraines et les eaux de surface qui s'y trouvent. »

⁶⁹ L.Q.E., art. 31.51.

⁷⁰ *Id.*, art. 31.53.

⁷¹ *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, préc., note 29.

⁷² L.Q.E., art. 31.51, al. 2.

Quant au « changement d'utilisation du terrain », il est ainsi défini, dans le cadre de l'application de l'article 31.53 L.Q.E. :

« Constitue un changement d'utilisation d'un terrain au sens du présent article le fait d'y exercer une activité différente de celle qui était exercée antérieurement, qu'il s'agisse d'une nouvelle activité industrielle ou commerciale appartenant à l'une des catégories désignées par règlement du gouvernement ou de toute autre activité, notamment de nature industrielle, commerciale, institutionnelle, agricole ou résidentielle. »⁷³

Quiconque projette de changer l'utilisation d'un terrain ayant hébergé des activités commerciales et industrielles, visées par l'Annexe III du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, doit d'abord faire approuver par le ministre un plan de réhabilitation, lorsque des contaminants sont présents dans le terrain et « excèdent les valeurs limites réglementaires »⁷⁴.

Les entreprises des secteurs commerciaux et industriels sont particulièrement visées par ces dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁷⁵. Étant donné l'exigence préalable de cesser définitivement ses activités ou de changer ses activités pour être soumis à ces obligations, de nombreuses entreprises n'y perçoivent toutefois pas une contrainte majeure tant que des activités continuent à y être exercées. La société d'État Hydro-Québec, dans ses activités de transport d'électricité, a ainsi qualifié ses obligations de décontamination de terrains d'exigences internes :

⁷³ *Id.*, art. 31.53, al. 3.

⁷⁴ *Id.*, art. 31.54, al. 1.

⁷⁵ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés – Lois et règlements* [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/sol/terrains/loi-reg.htm>> (consulté le 17 janvier 2011).

« Le Transporteur doit, afin de se soumettre à des exigences internes, procéder à la décontamination de terrains de postes désaffectés. Bien qu'il ne s'agisse pas d'exigences légales, ces exigences internes correspondent à l'orientation que s'est donnée l'entreprise, dans le cadre du développement durable, pour graduellement diminuer les risques de dommages environnementaux liés à ces actifs. »⁷⁶

Jusqu'à tout récemment, le pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement à l'égard de ces postes désaffectés ne semblait pas représenter une menace pour la société d'État Hydro-Québec, qui est responsable de la contamination de plusieurs sites au Québec⁷⁷, en raison de ses activités de transport et de distribution d'électricité. En 2010, Hydro-Québec dans ses activités de distribution a toutefois indiqué qu'elle entendait investir afin de caractériser et réhabiliter ses terrains, ces investissements représentant plusieurs millions de dollars annuellement :

« Dans le souci d'optimiser ses interventions en matière de protection de l'environnement, plus particulièrement dans le domaine des contaminants, le Distributeur a déterminé que des efforts préalables de caractérisation étaient nécessaires afin d'établir, avec plus d'acuité, l'état des sites, évaluer l'envergure des interventions devant y être réalisées et procéder à la réhabilitation environnementale des propriétés où des impacts sur l'environnement ont été identifiés.

⁷⁶ HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE, *Budget des investissements 2010 pour les projets du Transporteur dont le coût individuel est inférieur à 25M\$*, Dossier R-3707-2009, Pièce HQT-1, doc. 1, p. 52, Gouvernement du Québec, Régie de l'énergie [Ressource électronique], en ligne : <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3707-09/Demande_3707-09/B-1_HQT1-Doc1_3707_27juillet09.pdf> (consulté le 17 janvier 2011).

⁷⁷ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Répertoire des terrains contaminés*, préc., note 36.

Ainsi, le Distributeur prévoit pour 2011 une enveloppe globale de 4,0 M\$ pour ces activités, correspondant aux coûts additionnels qui ne figureraient pas dans les revenus requis des années antérieures. »⁷⁸

La réhabilitation de ces terrains, qu'elle découle d'exigences internes et/ou légales, est nécessaire et ces investissements sont souhaitables, considérant qu'une ordonnance de réhabilitation pourrait être rendue par le ministre à l'égard de tout terrain ne respectant pas les seuils de contaminants réglementaires limites, en vertu de la section IV.2.1 L.Q.E. En effet, les pouvoirs d'ordonnance peuvent être exercés dans les cas de cessation définitive ou de changement d'activités de l'entreprise lorsque les obligations légales ne sont pas remplies par celle-ci.

Les articles 31.43 à 31.50 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* portent précisément sur les pouvoirs du ministre relatifs à la protection et la réhabilitation des terrains contaminés.

Les deux principaux pouvoirs relatifs à la gestion des terrains contaminés sont l'ordonnance de caractérisation et l'ordonnance de réhabilitation des terrains et se retrouvent maintenant aux articles 31.43 et 31.49 LQE. L'article 31.43 L.Q.E. concerne toujours l'ordonnance de réhabilitation (anciennement restauration), l'ordonnance de caractérisation se trouvant maintenant à l'article 31.49 L.Q.E. (anciennement caractérisation et décontamination).

⁷⁸ HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, *Coûts de distribution et services à la clientèle*, Dossier R-3740-2010, Pièce HQD-7, doc. 1, p. 12, Gouvernement du Québec, Régie de l'énergie [Ressource électronique], en ligne : <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3740-10/Demande3740-10/B-1_HQD-7Doc1_3740_02aout10.pdf> (consulté le 17 janvier 2011).

En vertu des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en vigueur avant 2003, le ministre ne pouvait viser que le pollueur lui-même. La Loi 65, entrée en vigueur en 1990, prévoyait néanmoins que le pouvoir d'ordonnance pouvait être exercé de manière rétroactive à la date de son entrée en vigueur.

La Loi 72 apporte un changement important au pouvoir d'ordonnance du ministre, qui peut désormais viser non seulement le pollueur mais également le gardien du terrain contaminé, dans la mesure où la garde a eu lieu après mars 2003. En effet, l'ordonnance ne peut être exercée de manière rétroactive à l'égard de celui ayant eu la garde avant 2003.

1.1.2.1 L'ordonnance de caractérisation

La disposition prévoyant le pouvoir d'ordonnance de caractérisation du ministre, prévu à l'article 31.49 L.Q.E., rappelle la terminologie de l'ancien article 31.42 (en vertu de la Loi 65)⁷⁹, et s'énonce ainsi :

« **31.49.** S'il est fondé à croire que des contaminants visés à l'article 31.43 peuvent être présents dans un terrain, le ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui, à son avis, serait susceptible de faire l'objet d'une ordonnance aux termes de cet article de procéder, dans les conditions et délais indiqués, à une étude de caractérisation du terrain.

L'ordonnance du ministre est notifiée au propriétaire du terrain ainsi qu'à tout titulaire d'un droit réel inscrit sur le registre foncier à l'égard de ce terrain. »

⁷⁹ Voir S. LAVALLÉE, préc., note 67, p. 359. L'auteure énonce à cette page « On retrouve là la même terminologie que celle employée à l'ancien article 31.42 de la L.Q.E., qui était elle-même une réplique de la formulation de l'article 20 de la L.Q.E. ».

L'article 31.49 L.Q.E. réfère aux contaminants prévus à l'article 31.43 L.Q.E.⁸⁰, soit ceux dont la concentration excède la valeur fixée par un règlement édicté en vertu de l'article 31.69 L.Q.E. ou les contaminants qui, sans être visés par un tel règlement, sont néanmoins susceptibles de porter atteinte à la qualité de l'environnement.

Dans le premier cas, le législateur spécifie, contrairement à la formulation « règlement du gouvernement » utilisée à l'article 20 L.Q.E., qu'il doit s'agir des « valeurs limites fixées par règlement pris en vertu de l'article 31.69 »⁸¹. Le 1^{er} volet de cet article vise donc nécessairement un règlement du gouvernement provincial adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Dans le deuxième cas, le ministre pourrait toujours se baser sur les valeurs limites prévues par un règlement émis par le gouvernement fédéral, tel le *Règlement sur les BPC*⁸², afin de déterminer que le contaminant est susceptible de porter une atteinte à la qualité de l'environnement, mais ne doit pas nécessairement être fondé sur un règlement pour exercer son pouvoir d'ordonnance de caractérisation.

Quant aux personnes pouvant être visées par une ordonnance de caractérisation, l'article 31.49 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* réfère également à toute personne qui, de l'avis du ministre, pourrait faire l'objet d'une ordonnance de réhabilitation en vertu de l'article 31.43 L.Q.E. On doit donc nécessairement se référer à la disposition portant sur l'ordonnance de réhabilitation afin de bien cerner la portée des pouvoirs d'ordonnance du ministre en matière de terrains contaminés.

⁸⁰ Voir *infra* la sous-section 1.1.2.2 intitulée « L'ordonnance de réhabilitation ».

⁸¹ L.Q.E., art. 31.43, al. 1.

⁸² *Règlement sur les BPC*, DORS/2008-273 (Gaz. Can. II).

1.1.2.2 L'ordonnance de réhabilitation

L'ordonnance de réhabilitation prévue à l'article 31.43 L.Q.E. énonce les personnes ou les municipalités pouvant faire l'objet de cette mesure de protection de l'environnement par le ministre, ainsi qu'une référence aux contaminants visés. Le premier alinéa de cette disposition s'énonce ainsi :

« **31.43.** Lorsqu'il constate la présence dans un terrain de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites fixées par règlement pris en vertu de l'article 31.69 ou qui, sans être visés par ce règlement, sont susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens, **le ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui**

— **même avant l'entrée en vigueur du présent article**, a émis, déposé, dégagé ou rejeté, en tout ou partie, les contaminants, ou en a permis l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet ;

— **après l'entrée en vigueur du présent article**, a ou a eu la garde du terrain, à titre de propriétaire, de locataire ou à quelque'autre titre que ce soit,

de lui soumettre pour approbation, dans le délai qu'il indique, un plan de réhabilitation énonçant les mesures qui seront mises en œuvre pour protéger les êtres humains, les autres espèces vivantes et l'environnement en général ainsi que les biens, accompagné d'un calendrier d'exécution. »⁸³ (*nos surlignés*)

⁸³ L.Q.E., art. 31.43, al. 1.

Le verbe « permettre » l'émission de contaminants, ou son dépôt, son dégagement ou son rejet, a été ajouté à l'article 31.43 L.Q.E., élargissant ainsi la responsabilité à d'autres participants à la contamination du terrain⁸⁴.

Le législateur émet ensuite une distinction entre celui ayant émis, déposé, dégagé ou permis l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants, soit le pollueur, et celui ayant ou n'ayant eu que la garde d'un terrain contaminé, soit le gardien. Cette distinction est marquée par la date-charnière permettant l'application de l'ordonnance, soit avant ou après l'entrée en vigueur de cet article, en mars 2003.

En effet, le responsable de la contamination, même avant l'entrée en vigueur de l'article 31.43 L.Q.E., peut faire l'objet d'une ordonnance de caractérisation ou de réhabilitation, à l'instar du régime en vigueur sous l'empire de la Loi 65.

Par exemple, en 1998, le ministre de l'environnement a émis une ordonnance de caractérisation à la compagnie Pétrolière Impériale, alors que celle-ci n'était plus propriétaire du terrain qu'elle avait exploité. Bien que le ministre ait par le passé participé aux travaux de décontamination des terrains pollués par des hydrocarbures et soit lui-même poursuivi en dommages-intérêts par les nouveaux propriétaires, la Cour suprême, dans l'arrêt *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'environnement)*⁸⁵, a confirmé la validité de cette ordonnance⁸⁶. On a par le fait même confirmé la validité du pouvoir du ministre « d'ordonner à un pollueur de procéder à une étude de caractérisation

⁸⁴ Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET avec la collaboration de L. GOSSELIN et des rédacteurs des Publications CCH/FM, préc., note 6, ¶ 30 830. Les auteurs énoncent à ce paragraphe « Le législateur, dans les nouvelles dispositions de la section IV.2.1, ch. I, *L.q.e.*, a introduit le verbe permettre (« a permis ») à l'article 31.43, alors qu'il était absent des anciens articles 31.42 et 31.43. Cette absence distinguait ces anciens articles de l'article 20 *L.q.e.* Le verbe pourrait élargir de beaucoup la responsabilité dans les dispositions où il apparaît. ».

⁸⁵ *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, préc., note 31.

⁸⁶ Voir *infra* la sous-section 2.2.1 intitulée « Principes de justice naturelle et règles d'équité procédurale ».

sur un terrain lui ayant jadis appartenu, même s'il n'en est plus propriétaire depuis belle lurette »⁸⁷.

En ce qui concerne le gardien du terrain contaminé, la Loi 72 a introduit la notion de gardien responsable « à titre de propriétaire, de locataire ou à quelque autre titre que ce soit »⁸⁸.

Le gardien ayant ou ayant eu la garde du terrain contaminé impliqué peut faire l'objet d'une ordonnance de caractérisation et de réhabilitation, dans la mesure où la garde a eu lieu après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (31.49 et 31.43 L.Q.E.). L'article 31.43 L.Q.E. prévoit toutefois des exceptions dont peut bénéficier le gardien ou l'ancien gardien du terrain contaminé.

Toute personne ou municipalité n'ayant eu que la garde du terrain, à quelque titre que ce soit, sans poser l'un des gestes du tiret 1 du premier alinéa de l'article 31.43 L.Q.E., pourra échapper à l'ordonnance de réhabilitation du ministre dans certains cas. On retrouve l'expression « propriétaire innocent »⁸⁹ dans la doctrine québécoise. L'alinéa 2 de l'article 31.43 L.Q.E. prévoit trois exceptions précises pouvant être invoquées par le gardien ou l'ancien gardien visé par une ordonnance de réhabilitation :

« Une ordonnance ne peut toutefois être prise contre une personne ou municipalité visée au second tiret du premier alinéa, dans les cas suivants :

⁸⁷ J.-F. GIRARD, préc., note 37, à la page 316.

⁸⁸ L.Q.E., art. 31.43, al. 1.

⁸⁹ J.-F. GIRARD, préc., note 37, à la page 315.

1° la personne ou municipalité établit qu'elle ne connaissait pas et n'était pas en mesure de connaître, eu égard aux circonstances, aux usages ou au devoir de diligence, la présence de contaminants dans le terrain ;

2° connaissant la présence de contaminants dans le terrain, elle établit avoir agi, dans la garde de ce terrain, en conformité avec la loi, notamment dans le respect de son devoir de prudence et de diligence ;

3° elle établit que la présence des contaminants dans le terrain résulte d'une migration en provenance de l'extérieur du terrain et dont l'origine est imputable à un tiers. »

Ces exceptions, qui ne peuvent être invoquées par le pollueur, peuvent être ainsi décrites : le gardien innocent, le gardien non fautif et le cas fortuit dû à la migration des contaminants⁹⁰. Ces exceptions ne s'appliquent qu'à l'ordonnance de réhabilitation et non à l'ordonnance de caractérisation. L'auteure Sophie Lavallée apporte une explication possible à ce choix législatif :

« Or, ces études de caractérisation peuvent coûter très cher, selon l'étendue du terrain et la nature ou l'ampleur de la contamination. On peut penser, par exemple, que les contaminants migrant de tuyaux situés dans le sol sous une raffinerie de pétrole ne présentent pas la même problématique que la présence de contaminants dans le sol situé sous une petite station-service. Dans le premier cas, la caractérisation risque de coûter très cher, et la raffinerie ne pourra pas invoquer une exception pour repousser l'ordonnance de caractérisation. Ce choix législatif peut s'expliquer par le fait que le gouvernement veut être en mesure de connaître l'état d'un terrain et qu'il s'est donné les moyens pour atteindre cet objectif. »⁹¹

La *Loi sur la qualité de l'environnement* contient également une disposition octroyant de larges pouvoirs d'intervention au ministre qui s'énonce ainsi :

⁹⁰ S. LAVALLÉE, préc., note 50, p. 28.

⁹¹ *Id.*, p. 30.

« **115.1.** Le ministre est autorisé à prendre toutes les mesures qu'il indique pour nettoyer, recueillir ou contenir des contaminants émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement ou susceptibles de l'être ou pour prévenir qu'ils ne soient émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement lorsque, à son avis, ces mesures sont requises pour éviter ou diminuer un risque de dommage à des biens publics ou privés, à l'homme, à la faune, à la végétation ou à l'environnement en général.

Le ministre est également autorisé, lorsque les mesures qu'il prend en vertu du premier alinéa concernent des contaminants présents dans un terrain, à requérir l'inscription sur le registre foncier d'un avis de restriction d'utilisation, d'un avis de contamination ou d'un avis de décontamination, selon le cas, respectivement prévu aux articles 31.47, 31.58 et 31.59, lesquels s'appliquent compte tenu des adaptations nécessaires.

Le ministre peut, en la manière de toute dette due au gouvernement, réclamer les frais directs et indirects afférents à ces mesures ou à cette inscription au registre foncier de toute personne ou municipalité qui avait la garde ou le contrôle de ces contaminants et de toute personne ou municipalité responsable de l'émission, du dépôt, du dégagement ou du rejet des contaminants, selon le cas, que celle-ci ait été ou non poursuivie pour infraction à la présente loi. La responsabilité est solidaire lorsqu'il y a une pluralité de débiteurs.»⁹²

Pour ce qui est des coûts reliés à une intervention par le ministre, la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit la possibilité de réclamer ces coûts⁹³.

La personne ou municipalité pouvant être visée est celle qui « a la garde ou le contrôle du contaminant, celle qui en avait la garde ou le contrôle au moment de son émission, son dépôt, son dégagement ou son rejet dans l'environnement

⁹² L.Q.E., art. 115.1.

⁹³ L'article 115.0.1, al. 1 L.Q.E. s'énonce ainsi : « **115.0.1.** Lorsque des contaminants sont émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement, sont susceptibles de l'être ou qu'il y a lieu de prévenir qu'ils le soient, le ministre peut réclamer de toute personne ou municipalité les coûts de toute intervention qu'il effectue en vue d'éviter ou de diminuer un risque de dommage à des biens publics ou privés, à l'homme, à la faune, à la végétation ou à l'environnement en général. ».

ou celle qui est responsable d'un tel événement »⁹⁴. Cette intervention peut durer tant que la situation n'a pas été rétablie⁹⁵.

Enfin, depuis 2004, la section XIII de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit également le pouvoir pour le ministre de réclamer des frais, directs et indirects, afférents à l'émission de l'ordonnance⁹⁶.

1.1.2.3 Le rôle de l'expert, les avis de contamination et de décontamination

Le législateur a introduit à la section IV.2.1 L.Q.E. la notion d'expert, prévoyant d'abord à l'article 31.65 L.Q.E. qu'une liste d'experts habilités doit être dressée par le ministre⁹⁷.

La notion d'expert n'est pas définie par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, tel que souligné par les auteures Odette Nadon et Amélie Gabelier :

⁹⁴ L.Q.E., art. 115.0.1, al. 2.

⁹⁵ *Id.*, art. 115.01.1, al. 3.

⁹⁶ *Id.*, art. 114.3.

⁹⁷ L'article 31.65 L.Q.E. s'énonce ainsi : « 31.65 Le ministre dresse, et tient à jour, une liste des experts habilités à fournir les attestations qu'exigent les dispositions de la présente section et des articles 120 et 121 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1). Cette liste est rendue accessible au public selon les modalités que fixe le ministre.

Les conditions à satisfaire pour être inscrit sur cette liste, dont les droits à payer, sont établies par le ministre, après consultation des groupements ou organismes qui, à son avis, sont formés de personnes susceptibles de satisfaire aux conditions susmentionnées. Une fois établies, ces conditions sont publiées à la Gazette officielle du Québec. ».

« Aucun document officiel, aucun texte de loi ni aucune réglementation ne définit ce qu'est l'« expert habilité ». On tient donc pour acquis que peuvent se qualifier comme expert habilité non seulement les membres d'un ordre professionnel mais également toute personne qui aurait la compétence et l'expérience requises et qui subit avec succès les examens de qualification. »⁹⁸

Depuis 2003, le rôle de l'expert n'en est pas moins significatif en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Selon l'article 31.67 L.Q.E., il est d'abord responsable de l'attestation de « toute étude de caractérisation » d'un terrain qui est réalisée en application de la section IV.2.1 L.Q.E.

Dans le cadre de l'attestation des études de caractérisation, l'expert doit s'assurer qu'elles sont conformes au « guide élaboré par le ministre »⁹⁹. Tel que prévu à l'article 31.66 L.Q.E.¹⁰⁰, un guide de caractérisation doit être élaboré par le ministre de l'Environnement.

La première version de ce guide date de 1988¹⁰¹. Il fut révisé en 1999 et en 2003, suite aux modifications législatives découlant de la Loi 72.

⁹⁸ Odette NADON et Amélie GABELIER, « *La responsabilité des professionnels de l'environnement* », dans S.F.P.B.Q., Barreau du Québec, vol. 300, *Développements récents en droit de l'environnement (2009)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 165, à la page 187.

⁹⁹ L.Q.E., art. 31.67, al. 2.

¹⁰⁰ L'article 31.66 L.Q.E. s'énonce ainsi « 31.66 Le ministre élabore un guide énonçant les objectifs et les éléments à prendre en compte dans la réalisation de toute étude de caractérisation d'un terrain, notamment pour ce qui a trait à l'évaluation de la qualité des sols qui le composent et des impacts sur les eaux souterraines et les eaux de surface que peuvent avoir des contaminants présents dans le terrain.

À cette fin, le ministre peut consulter tout ministère, groupement, organisme ou personne concerné par ces matières.

Le guide est rendu accessible au public selon les modalités que fixe le ministre. ».

¹⁰¹ Antérieurement publié sous le titre : « Guide standard de caractérisation des terrains contaminés » ; SERVICE DES LIEUX CONTAMINÉS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Guide de caractérisation des terrains (Terrains contaminés)*, Gouvernement du Québec, Direction des politiques du secteur industriel, Sainte-Foy, Les publications du Québec, 2003, p. 5 [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/sol/terrains/index.htm>> (site consulté le 17 janvier 2011).

La dernière version du *Guide de caractérisation des terrains*¹⁰², révisé en 2003, correspond au guide prévu à l'article 31.66 L.Q.E. Ce Guide doit permettre de baliser à la fois la caractérisation d'un terrain et le travail de l'expert dont il est question à la section IV.2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁰³.

Le *Guide de caractérisation des terrains*¹⁰⁴ décrit ainsi le but visé par une étude de caractérisation :

« L'objectif ultime d'une étude de caractérisation est de déterminer la présence et le degré de contamination de l'environnement (eau-air-sol). Comparer les concentrations mesurées dans des échantillons représentatifs aux normes et critères reconnus permet une évaluation générique du risque que représente un terrain contaminé pour la santé humaine et l'environnement. »¹⁰⁵

Le Guide présente les trois phases d'une étude de caractérisation qui sont identifiées comme la Caractérisation préliminaire (phases I et II) et la Caractérisation exhaustive (phase III). La phase initiale est une recherche de nature documentaire en lien avec le terrain visé:

« La phase I consiste à faire une revue de l'information existante ainsi qu'à établir l'historique d'un terrain et des activités qui ont eu lieu. L'objectif de cette phase est de se familiariser avec le lieu et de définir la problématique du terrain à partir des données disponibles. Lorsque les données de la première étape donnent suffisamment d'indices pour soupçonner la présence d'une contamination, la phase II doit alors être amorcée. »¹⁰⁶

La deuxième phase de l'étude de caractérisation vise à explorer les possibilités de contamination qui découlent de la phase initiale :

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.*, p. V.

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ *Id.*, p. 1.

¹⁰⁶ *Id.*, p. 1.

« La phase II représente une étape de caractérisation exploratoire. L'objectif de cette phase est de confirmer la présence ou l'absence de contaminants, de chercher la ou les sources de contamination, de déterminer les secteurs et les médiums contaminés et d'évaluer l'ampleur de la contamination. »¹⁰⁷

Le *Guide de caractérisation des terrains* recommande fortement de procéder à la phase III, une caractérisation exhaustive et détaillée, lorsque la deuxième phase a révélé ou confirmé la présence de contaminants :

« Cette caractérisation, correspondant à la **phase III**, a pour objectifs d'établir les limites de la contamination avec plus de certitude, de déterminer les volumes de matériaux contaminés, de constater les impacts de la contamination sur l'environnement ainsi que d'évaluer les risques potentiels pour la santé humaine, la faune et la flore. »¹⁰⁸

L'étude de caractérisation doit être attestée par un expert¹⁰⁹. Lorsqu'il y a présence de contamination au-delà des limites prescrites par règlement, la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹¹⁰ prévoit l'enregistrement obligatoire d'un avis de contamination au registre foncier¹¹¹.

Dans le cadre du processus de gestion des terrains contaminés, le plan de réhabilitation est également effectué par l'expert¹¹². Ce plan doit ensuite être approuvé par le ministre, qui peut l'assortir de conditions¹¹³. Quant aux travaux de réhabilitation, leur conformité au plan de réhabilitation doit toujours être attestée par un expert, en vertu de l'article 31.48 L.Q.E.

¹⁰⁷ *Id.*, p. 1.

¹⁰⁸ *Id.*, p. 2.

¹⁰⁹ L.Q.E., art. 31.67.

¹¹⁰ À cet effet, voir l'article 31.58 L.Q.E.

¹¹¹ L'exigence de procéder à un avis de contamination sur le registre foncier avait été prévue par la Loi 65, mais la disposition le prévoyant n'est jamais entrée en vigueur.

¹¹² Jean HALDE, « Vérification diligente environnementale : le rôle de l'expert », dans *Colloque Droit, affaires et développement durable*, 2^{ième} éd., Montréal, 20 février 2009, p. 3.

¹¹³ L.Q.E., art. 31.46.

Ainsi la *Loi sur la qualité de l'environnement* accorde un rôle important à l'expert dans le cadre du processus de gestion et de réhabilitation des terrains contaminés au Québec. Celui-ci doit attester que les travaux ont été réalisés en conformité avec le plan de réhabilitation qu'il a lui-même effectué, le rôle du ministre étant limité à l'approbation de ce plan.

En lien avec le rôle et la responsabilité de l'expert lors de l'attestation des études de caractérisation, Monsieur Jean Halde, ingénieur géologue inscrit sur la liste d'experts en terrains contaminés du M.D.D.E.P., déplorait le fait que le Guide ne contienne que très peu d'exigences, au détriment de théorie et de recommandations, lors du colloque Droit, Affaires et Développement Durable tenu à Montréal en 2009¹¹⁴.

Selon monsieur Halde, bien que le Guide ait été révisé en 2003, le fait de s'y conformer n'assure pas nécessairement la qualité de l'étude¹¹⁵. Il est donc recommandé de bien établir et vérifier le mandat donné au consultant en environnement, afin de s'assurer de la qualité de l'étude de caractérisation, malgré sa conformité avec le Guide de caractérisation élaboré par le ministre en vertu d'une obligation légale.

En lien avec la qualité des études de caractérisation, la Loi 72 a également introduit à la section IV.2.1 L.Q.E. la possibilité d'inscrire un avis de décontamination du terrain au registre foncier¹¹⁶. L'article 31.59 L.Q.E. s'énonce ainsi :

« **31.59.** L'inscription sur le registre foncier d'un avis de décontamination peut être requise par toute personne ou municipalité visée à l'article 31.58, ou par le propriétaire du terrain concerné, lorsque ce terrain a fait l'objet de travaux de décontamination et qu'une étude de caractérisation réalisée

¹¹⁴ J. HALDE, préc., note 112, p. 3.

¹¹⁵ *Id.*, p. 3. Monsieur Halde énonce à cette page : « Selon le MDDEP la qualité des études s'est améliorée. À mon avis, en apparence seulement. ».

¹¹⁶ L.Q.E., art. 31.59.

subséquentement a révélé l'absence de contaminants ou la présence de contaminants dont la concentration n'excède pas les valeurs limites réglementaires. »¹¹⁷

L'avis de décontamination ne doit pas être considéré comme une garantie absolue d'absence de contamination. Bien que la formulation de l'article 31.59 L.Q.E. suggère l'absence de contamination, cet avis signifie plutôt que l'étude de caractérisation n'a pas révélé la présence de contamination¹¹⁸.

La vérification du mandat donné au consultant, en fonction notamment de l'historique des activités exercées sur ce terrain et des endroits où les tests ont été effectués, est donc essentielle pour s'assurer de la valeur à accorder à l'avis de décontamination. On doit aussi tenir compte de certains facteurs dont la qualité de l'information historique, le niveau de précision des études de caractérisation et la nature même de la contamination¹¹⁹.

En résumé, les pouvoirs d'ordonnance du ministre de l'environnement ont évolué de 1990 à 2003 et la section IV.2.1 a fait l'objet de nouvelles dispositions devant faciliter leur application. En matière de gestion des sols contaminés, ces pouvoirs sont toutefois subordonnés à la réglementation qui est applicable pour la protection et la réhabilitation de ces terrains, celle-ci ayant également fait l'objet de modifications lors de la dernière décennie.

¹¹⁷ L.Q.E., art. 31.59, al. 1.

¹¹⁸ J. HALDE, préc., note 112, p. 4.

¹¹⁹ *Id.*, p. 5.

1.2 La réglementation applicable en lien avec la décontamination des sites

En 2003, un cadre réglementaire régissant les terrains contaminés a été élaboré. Un règlement fixant des seuils de concentrations maximales et établissant les catégories d'activités visées par certaines dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* a été adopté. La présente section traite des pouvoirs d'ordonnance du ministre relatifs à la gestion des sites contaminés en regard de la réglementation applicable, notamment du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*¹²⁰.

1.2.1 La réglementation adoptée avant 2003

Contrairement à l'ordonnance de caractérisation ou de réhabilitation des terrains contaminés, qui réfère expressément au « règlement pris en vertu de l'article 31.69 »¹²¹, la prohibition générale de contaminer de l'article 20 L.Q.E. réfère à un « règlement du gouvernement ». Les deux premiers volets de l'article 20 L.Q.E. traitent du contaminant « au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement »¹²² ou « dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement »¹²³. Le législateur réfère ainsi aux règlements adoptés en vertu de l'article 31 c) et d) L.Q.E., ainsi qu'aux autres règlements qui pourraient être adoptés par le gouvernement provincial en vertu de la loi en matière de contamination de l'environnement.

¹²⁰ *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, préc., note 29.

¹²¹ L.Q.E., art. 31.43, al. 1.

¹²² *Id.*, art. 20, al. 1.

¹²³ *Id.*, art. 20, al. 2.

Les entreprises, les personnes et les municipalités sont également soumises aux règlements prohibant certains contaminants ou fixant des valeurs limites qui sont adoptés par le gouvernement fédéral. Dans ces cas, le ministre peut se baser sur le 3^{ième} volet de l'article 20 L.Q.E., qui prévoit que le contaminant visé : « est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens. »¹²⁴

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*¹²⁵ a été adoptée en 1988¹²⁶, puis modifiée en 1999¹²⁷. Cette loi contient une section portant sur les substances toxiques. On y retrouve la définition de « substance toxique » :

« Pour l'application de la présente partie et de la partie 6, mais non dans le contexte de l'expression « toxicité intrinsèque », est toxique toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à :

- a) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique;
- b) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie;
- c) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines.»¹²⁸

Les substances considérées toxiques sont listées à l'Annexe 1 « Liste des substances toxiques » de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Lorsqu'une substance est inscrite dans l'Annexe 1, le gouvernement fédéral peut adopter un règlement afin d'en interdire l'utilisation ou le rejet dans l'environnement, ou prévoir des règles d'étiquetage ou d'élimination de la substance.

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ Ci-après « L.C.P.E. ».

¹²⁶ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. 1985, c. 16 (4^e suppl.).

¹²⁷ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.C. 1999, c. 33.

¹²⁸ *Id.*, art. 64.

À titre d'exemple, les BPC furent ajoutés dans l'annexe 1 L.C.P.E., permettant au gouvernement fédéral d'adopter le *Règlement sur les biphényles chlorés*¹²⁹ et le *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC*¹³⁰. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*¹³¹ permet donc l'adoption de règlements fédéraux portant sur les contaminants, tel le *Règlement sur les BPC*¹³², qui remplace les règlements précités¹³³.

La *Loi constitutionnelle de 1867*¹³⁴, aux articles 91 et 92, établit les domaines de compétence législative fédérale et provinciale au Canada. L'environnement, n'ayant pas été prévu dans la Constitution canadienne, relève des deux paliers de gouvernement en fonction du partage des compétences qui y sont énumérées.

Dans l'arrêt *R. c. Hydro-Québec*¹³⁵, la société d'État Hydro-Québec contestait la légalité d'une disposition contenue à l'ancien *Règlement sur les biphényles chlorés*¹³⁶, au motif qu'il s'agissait d'un empiètement sur un domaine de compétence provinciale.

¹²⁹ *Règlement sur les biphényles chlorés*, DORS/91-152 (Gaz. Can. II), [Abrogé, DORS/2008-273, art. 46].

¹³⁰ *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC*, DORS/92-507 (Gaz. Can. II), [Abrogé, DORS/2008-273, art. 46].

¹³¹ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, préc., note 127.

¹³² *Règlement sur les BPC*, préc., note 82.

¹³³ En 2007, le gouvernement fédéral présenta le *Projet de règlement sur les BPC* et suite aux commentaires des intéressés, le *Règlement sur les BPC*, préc., note 82, entra en vigueur le 5 septembre 2008, abrogeant les règlements mentionnés ci-dessus.

¹³⁴ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.).

¹³⁵ [1997] 3 R.C.S. 213.

¹³⁶ *Règlement sur les biphényles chlorés*, préc., note 129.

La compétence du fédéral de pouvoir légiférer en matière d'environnement fut reconnue¹³⁷ dans cet arrêt portant sur la légalité de l'ancienne version d'un règlement fédéral, la Cour suprême du Canada énonçant que :

« La protection de l'environnement, au moyen d'interdictions concernant les substances toxiques, constitue un objectif public tout à fait légitime dans l'exercice de la compétence en matière de droit criminel. La protection de l'environnement est un problème international qui exige une action des gouvernements de tous les niveaux. Le recours légitime au droit criminel ne constitue nullement un empiétement sur la compétence législative provinciale, bien qu'il puisse toucher à des matières qui en relèvent. [...] Le recours à la compétence fédérale en matière de droit criminel n'empêche nullement les provinces d'exercer les vastes pouvoirs que leur confère l'art. 92 pour réglementer et limiter la pollution de l'environnement de façon indépendante ou de concert avec des mesures fédérales. »¹³⁸

Le gouvernement fédéral peut ainsi légitimement exercer sa compétence législative en droit criminel pour réglementer certaines substances toxiques, et ce afin d'assurer la protection de l'environnement.

La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Spraytech*¹³⁹ a aussi reconnu aux municipalités un pouvoir réglementaire résiduaire. La ville de Hudson avait en effet adopté, en vertu de l'ancien article 410, al.1 (1) de la *Loi sur les cités et villes*¹⁴⁰, un règlement régissant l'utilisation de pesticides et prohibant leur utilisation pour des fins uniquement esthétiques. À la question de savoir s'il y avait conflit avec la législation provinciale ou fédérale, la majorité a conclu,

¹³⁷ Voir *R. c. Hydro-Québec*, préc., note 135, 215. La Cour suprême énonce à cette page : « L'environnement n'est pas, comme tel, un domaine de compétence législative en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867. Il s'agit plutôt d'un sujet diffus qui touche plusieurs domaines différents de responsabilité constitutionnelle, dont certains sont fédéraux et d'autres provinciaux. Si une disposition relative à l'environnement relève, de par son caractère véritable, de l'un des pouvoirs attribués au corps législatif qui l'a adoptée, elle est alors constitutionnellement valide. ».

¹³⁸ *Id.*, 215 et 216 (Majorité : Les juges Laforest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory et McLachlin ; Dissidents : Le juge en chef Lamer et les juges Sopinka, Iacobucci et Major).

¹³⁹ *114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241.

¹⁴⁰ *Loi sur les cités et villes*, préc., note 2.

pour des motifs basés sur des préoccupations environnementales et sous la plume de l'honorable juge L'Heureux-Dubé, qu'il est possible pour une municipalité d'imposer des normes plus sévères que celles déjà en vigueur et adoptées par les paliers provinciaux et fédéral. La *Loi sur les compétences municipales*¹⁴¹ a depuis été adoptée, octroyant aux municipalités, au paragraphe 4 de son article 4, « une compétence spécifique en matière d'environnement »¹⁴².

En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, l'ancien article 31.52 L.Q.E. (maintenant remplacé par l'article 31.69 L.Q.E.), permettait au législateur québécois de réglementer « les quantités ou les concentrations de contaminants au-delà desquelles toute composante de l'environnement, qu'il s'agisse de l'air, de l'eau ou du sol, est réputée contaminée »¹⁴³. Ce pouvoir ne fut malheureusement pas exercé par le gouvernement québécois de l'époque :

« Il était prévu que des seuils de contamination soient fixés pour qu'en cas de dépassement le Ministre puisse émettre un avis, une ordonnance de caractérisation ou de décontamination.

Ces seuils réglementaires devaient permettre de « baliser » l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre en lui fournissant des paramètres d'application, lesquels n'auraient d'ailleurs pas été négligeables pour le justiciable qui aurait ainsi été en mesure de déterminer plus aisément ses obligations éventuelles au regard de la Loi 65. »¹⁴⁴

¹⁴¹ L.R.Q., c. C-47.1.

¹⁴² Voir Jean-François GIRARD, « Dix ans de protection de l'environnement par les municipalités depuis l'arrêt *Spraytech* : constats et perspectives », dans S.F.C.B.Q., Barreau du Québec, vol. 329, *Développement récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 49, à la page 55.

¹⁴³ S. LAVALLÉE, préc., note 67, p. 122.

¹⁴⁴ *Id.*, p. 123.

Avant l'adoption d'une réglementation en lien avec la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le ministre se basait essentiellement sur la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*¹⁴⁵, élaborée par le Ministère de l'environnement¹⁴⁶. Cette Politique établit des critères de qualité du sol en fonction de l'usage du terrain¹⁴⁷, mais elle n'a pas force de loi au Québec, tel que souligné par Robert Daigneault:

« En l'absence d'un encadrement coercitif réglementaire, la réhabilitation des terrains contaminés se faisait sur une base volontaire. [...] »

Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après : « ministre ») avait alors choisi de faire reposer l'objectif de la décontamination des sols sur le dynamisme du marché. Le temps démontre que ce fut une erreur. »¹⁴⁸

Le premier règlement adopté par le gouvernement québécois portant précisément sur les sols contaminés est le *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*¹⁴⁹, mis en vigueur le 11 juillet 2001 suite à l'importation massive de sols contaminés au Québec¹⁵⁰. Ce règlement avait comme objectif principal la réduction de l'importation des sols contaminés au Québec aux fins d'enfouissement.

¹⁴⁵ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, Québec, Publications du Québec, 1999 (ci-après « Politique »).

¹⁴⁶ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* [Ressource électronique], éd. rév., en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/sol/terrains/politique/>> (site consulté le 17 janvier 2011).

¹⁴⁷ *Id.*

¹⁴⁸ R. DAIGNEAULT, préc., note 65, à la page 43.

¹⁴⁹ *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, 28 (2001) G.O. II 4574.

¹⁵⁰ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, préc., note 75.

Le gouvernement provincial adopta également, en 2007, le *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*¹⁵¹ ayant comme objet « la protection de l'environnement contre la pollution reliée à la manipulation des sols contaminés »¹⁵².

Toutefois, avant 2003, aucun règlement n'établissait de seuils de concentrations maximales pour les contaminants. Étant donné le non-exercice du pouvoir réglementaire initialement prévu au niveau des seuils réglementaires à respecter, le pouvoir d'ordonnance fut peu exercé :

« Dans le cas des pouvoirs d'ordonnance des articles 31.42 et 31.43 L.Q.E., le non-exercice du pouvoir réglementaire contraint le Ministre, en l'absence de normes plus précises, à user des pouvoirs d'ordonnance qui prennent appui sur des tests de nocivité comparables à ceux utilisés pour le troisième volet de l'article 20. Cette situation alourdit sa tâche au niveau des éléments constitutifs du fardeau de preuve à rencontrer.»¹⁵³

La Loi 65 a ainsi fait l'objet de nombreuses critiques. En 1994, l'auteur Michel Bélanger partageait la réflexion suivante concernant la surveillance et le contrôle de l'application des normes environnementales par l'État, référant expressément aux pouvoirs d'ordonnance du ministre :

« Devant l'étendue des pouvoirs accordés au ministre de l'Environnement pour forcer les contrevenants potentiels à respecter les dispositions de la loi, il est d'autant plus inacceptable que ce dernier tolère des activités illégales. »¹⁵⁴

¹⁵¹ *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*, (2007) 5 G.O. II, 697.

¹⁵² *Id.*, art. 1, al. 1.

¹⁵³ S. LAVALLÉE, préc., note 67, p. 165.

¹⁵⁴ Michel BÉLANGER, *La responsabilité de l'État et de ses sociétés en environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, p. 64.

Une décennie plus tard, l'auteure Sophie Lavallée émettait le constat suivant concernant la Loi 65 :

« La Loi 65 est un colosse aux pieds d'argile : à la lettre, elle donne des pouvoirs forts étendus à l'Administration, mais ces pouvoirs trouvent difficilement matière à application parce que la loi n'est en vigueur que pour une infime partie, et qu'elle n'est pas complétée par une réglementation qui est indispensable à l'effectivité de sa mise en œuvre. »¹⁵⁵

En 2003, l'entrée en vigueur du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains contaminés*¹⁵⁶ répond en partie à ces critiques.

1.2.2 Le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*

L'article 31.69 L.Q.E. énonce les pouvoirs réglementaires du gouvernement provincial. On y retrouve, aux deux premiers paragraphes, les pouvoirs de :

« 1° fixer, pour les contaminants qu'il détermine, les valeurs limites de concentration au-delà desquelles ces contaminants, lorsque présents dans un terrain, pourront donner ouverture à l'application des mesures de caractérisation, de réhabilitation ou de publicité prévues dans la présente section. Ces valeurs limites peuvent varier en fonction, notamment, de l'utilisation des terrains;

2° déterminer les catégories d'activités industrielles ou commerciales visées par les articles 31.51, 31.52 et 31.53 ;»¹⁵⁷

Le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*¹⁵⁸ a été adopté le 26 février 2003, et est entré en vigueur le 27 mars 2003. Ce règlement fixe des normes ou valeurs limites pour les contaminants, permettant de baliser l'intervention du ministre au niveau des concentrations maximales que l'on retrouve aux annexes. Le règlement prévoit que l'on doit appliquer « les

¹⁵⁵ S. LAVALLÉE, préc., note 67, p. 159.

¹⁵⁶ Préc., note 29.

¹⁵⁷ L.Q.E., art. 169, par. 1 et 2.

¹⁵⁸ Préc., note 29.

valeurs limites fixées à l'annexe I relativement aux contaminants qui y sont énumérés »¹⁵⁹ (sous réserve de certaines dispositions), dans le cadre notamment de l'application des articles 31.43 et 31.49 L.Q.E., soit les pouvoirs d'ordonnance de réhabilitation et de caractérisation.

L'auteure Odette Nadon résume ainsi les normes fixées par ce règlement :

« Ainsi, au niveau des normes de contamination à respecter, l'annexe I est le point de référence relativement au seuil de contamination qui est acceptable pour toute utilisation. Il s'agit des valeurs les plus basses, donc compatibles avec un usage résidentiel. Par contre, l'annexe II du Règlement convient des limites acceptables lorsqu'il y a un règlement de zonage où ne sont permis que des usages industriels, commerciaux ou institutionnels qui ne sont pas exclus par le Règlement. »¹⁶⁰

Le règlement prévoit que les valeurs limites prévues à l'annexe II s'appliquent à certains terrains spécifiques, en excluant expressément certains autres :

« 1° terrains où ne sont autorisés, en vertu d'une réglementation municipale de zonage, que des usages industriels, commerciaux ou institutionnels, à l'exclusion de terrains où sont aménagés des établissements d'enseignement primaire ou secondaire, des centres de la petite enfance, des garderies, des centres hospitaliers, des centres d'hébergement et de soins de longue durée, des centres de réadaptation, des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse ou des établissements de détention;

2° terrains constituant, ou destinés à constituer, l'assiette d'une chaussée ou d'un trottoir en bordure de celle-ci, d'une piste cyclable ou d'un parc municipal, à l'exclusion des aires de jeu pour lesquelles demeurent applicables, sur une épaisseur d'au moins 1 m, les valeurs limites fixées à l'annexe I. Le terme «chaussée» a le

¹⁵⁹ *Id.*, art. 1, al. 1.

¹⁶⁰ Odette NADON, « Terrains contaminés, terrains minés », dans S.F.P.B.Q., Barreau du Québec, vol. 214, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 209, à la page 225.

sens qui lui est donné à l'article 4 du Code de la sécurité routière (L.R.Q., c. C-24.2). »¹⁶¹

Le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* fixe les seuils minimaux en fonction du zonage et établit les valeurs limites des contaminants prévus aux annexes. On retrouve certaines similitudes avec la *Politique* qui est toujours en vigueur. Les valeurs limites de l'Annexe I correspondent aux critères B de la *Politique* (usage résidentiel, lieux sensibles). Les valeurs limites prévues à l'Annexe II (usage industriel, commercial et institutionnel sauf exceptions) correspondent aux critères C de la *Politique*.

Enfin, l'Annexe III du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains contaminés*¹⁶² énumère les catégories d'activités industrielles et commerciales visées, conformément au Système de classification des industries de l'Amérique du Nord, le SCIAN. Ce règlement est un outil législatif directement lié aux pouvoirs d'ordonnance du ministre en matière de protection et de réhabilitation des terrains selon le M.D.D.E.P. qui définit ainsi le rôle du règlement :

« Il a notamment pour effet de faciliter l'application du pouvoir d'ordonnance du ministre pour obliger la caractérisation de terrains et leur réhabilitation si elle est requise. De plus, il permet de mieux connaître et de corriger toute contamination issue d'activités industrielles ou commerciales lorsque les entreprises œuvrant dans un secteur visé cessent définitivement leurs activités. »¹⁶³ (*notre souligné*)

¹⁶¹ *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, préc., note 29, art. 1, al. 2, par. 1 et 2.

¹⁶² Préc., note 29.

¹⁶³ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, préc., note 75.

Les modifications apportées à la réglementation et à la section IV.2.1 L.Q.E. devaient donc faciliter l'exercice des pouvoirs d'ordonnance par le ministre, en établissant des seuils de concentration maximale en matière de contaminants. Dans leur ouvrage intitulé *L'environnement au Québec*, Robert Daigneault et Martin Paquet émettent le commentaire suivant :

« Avec la fixation par règlement de valeurs limites réglementaires et l'entrée en vigueur le 1er mars 2003 du projet de loi 72, le degré de contamination d'un terrain (des sols, en l'occurrence, faute de valeurs réglementaires pour l'eau, malgré la définition de « terrain » à l'article 31.42 L.q.e.) est maintenant susceptible d'effet juridique précis. Il expose le pollueur ou le gardien de ce terrain à une ordonnance de réhabilitation ou de caractérisation, il oblige celui qui exerce une activité désignée par règlement, lorsqu'il cesse cette activité, à soumettre au ministre de l'Environnement un plan de réhabilitation et à l'exécuter une fois approuvé, il impose la même obligation à celui qui projette de changer l'utilisation d'un terrain où s'est exercée une telle activité ou encore à celui qui réhabilite un terrain en laissant en place la contamination en excès des normes et, enfin, il oblige le gardien à aviser dans certains cas son voisin. »¹⁶⁴

Les principaux pouvoirs d'ordonnance dont le ministre est doté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* sont l'ordonnance de cesser l'émission de contaminants¹⁶⁵, l'ordonnance de caractérisation¹⁶⁶ et l'ordonnance de réhabilitation des sols contaminés¹⁶⁷. Il dispose également d'autres pouvoirs d'ordonnance et d'intervention afin d'assurer la protection de l'environnement¹⁶⁸.

Par les modifications apportées à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et l'adoption d'un règlement visant spécifiquement la protection et la

¹⁶⁴ R. DAIGNEAULT et M. PAQUET avec la collaboration de L. GOSSSELIN et des rédacteurs des Publications CCH/FM, préc., note 6, ¶ 30 570.

¹⁶⁵ L.Q.E., art. 31.25.

¹⁶⁶ *Id.*, art. 31.49.

¹⁶⁷ *Id.*, art. 31.43.

¹⁶⁸ Voir J.-F. GIRARD, préc., note 37, à la page 313.

réhabilitation des terrains, le législateur a donné au ministre la compétence d'agir afin de contrer l'émission et la présence de contaminants dans l'environnement et dans les sols du Québec. Le cadre législatif en matière de gestion des sols contaminés ayant été établi, l'étude du pouvoir d'ordonnance peut être approfondie par l'analyse de la nature discrétionnaire de ce pouvoir, celle-ci ayant des conséquences directes sur son exercice.

Partie II.

LA NATURE DISCRÉTIONNAIRE DU POUVOIR D'ORDONNANCE DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT AU QUÉBEC

« *En Amérique, la volonté politique est une énergie renouvelable.* », Al Gore

La présente partie aborde la nature du pouvoir d'ordonnance du ministre selon deux angles principaux. La section 2.1 traite spécifiquement du degré de discrétion dont dispose le ministre, en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. On y établit la distinction entre le pouvoir lié et le pouvoir discrétionnaire dont disposent les responsables de l'Administration publique. De plus, on y compare la discrétion associée au pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement au Québec, celui du ministre de l'Environnement en Ontario et celui du ministre de l'Environnement en Colombie-Britannique. Le degré de discrétion octroyé au titulaire de l'exercice d'un pouvoir d'ordonnance varie en fonction du régime législatif instauré dans ces différentes provinces. Cette comparaison permet de mieux cerner la nature discrétionnaire et particulière du pouvoir d'ordonnance du ministre de l'environnement québécois.

En lien avec la nature discrétionnaire du pouvoir d'ordonnance, la section 2.2 traite plus spécifiquement des limites du pouvoir d'ordonnance du ministre. On y aborde les règles d'équité procédurale et les principes de justice naturelle, applicables au Québec en vertu de la *Loi sur la justice administrative*. On y traite ensuite des recours possibles à l'encontre d'une ordonnance, au Tribunal administratif du Québec, et de la norme de contrôle applicable à la révision d'une ordonnance par les tribunaux.

2.1 Le degré de discrétion dont dispose le ministre en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

La présente section traite de la notion de discrétion en établissant deux comparaisons principales, d'abord avec la définition du pouvoir lié et ensuite avec les pouvoirs octroyés à des ministres d'autres provinces du Canada.

2.1.1 Distinction entre le pouvoir lié et le pouvoir discrétionnaire

Dans le cadre d'une étude portant sur le pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement, il est primordial d'identifier la nature de cette compétence¹⁶⁹. En droit administratif, on établit d'abord une distinction entre les différents pouvoirs à portée individuelle de l'Administration publique, classant ces pouvoirs selon deux (2) catégories principales, les pouvoirs liés et les pouvoirs discrétionnaires¹⁷⁰.

2.1.1.1 Le pouvoir lié

Le pouvoir lié, également identifié pouvoir ministériel, est décrit comme une obligation pour l'autorité investie de ce pouvoir de l'exercer de manière positive lorsque certaines conditions sont remplies¹⁷¹. L'auteur Patrice Garant énonce que : « les tribunaux qualifieront de non discrétionnaire ou lié le

¹⁶⁹ Voir à cet effet Patrice GARANT avec la collaboration de Philippe GARANT et Jérôme GARANT, *Droit administratif*, 6^{ième} édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 178. Les auteurs énoncent à cette page : « La compétence, c'est le pouvoir conféré par la loi à l'Administration, c'est la juridiction, c'est la *vires*. Elle est conditionnée par une norme supérieure dite d'habilitation, qui détermine l'action administrative quant à son fondement et à ses modalités. ».

¹⁷⁰ *Id.*, p. 179.

¹⁷¹ Voir France HOULE, *Les règles administratives et le droit public : aux confins de la régulation juridique*, coll. Minerve, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, p. 96. L'auteur énonce à cette page : « Tel que posé par les auteurs français de droit administratif et repris par les auteurs québécois, il y a pouvoir lié « lorsque l'autorité qui en est investie a l'obligation d'en user de façon positive dès que les conditions auxquelles est subordonné l'exercice de cette compétence sont effectivement réunies » ».

pouvoir qui consiste à appliquer des normes préétablies dans la loi ou les règlements »¹⁷².

Le ministre ou l'autorité administrative rend donc une décision positive lorsque la personne visée répond aux conditions fixées par une loi ou un texte réglementaire¹⁷³. L'Administration est en quelque sorte liée par des conditions précisées dans les dispositions législatives conférant le pouvoir en question.

La formulation des ordonnances de cessation, de caractérisation et de réhabilitation n'oblige pas le ministre à rendre une ordonnance lorsque les conditions lui permettant de le faire sont réunies. Le libellé des articles 25, 31.43 et 31.49 L.Q.E. permet plutôt au ministre de le faire, lorsque les conditions requises sont rencontrées. Ces pouvoirs d'ordonnance ne sont donc pas de la nature d'un pouvoir lié ou ministériel, le ministre n'ayant pas l'obligation de les exercer, bien que les conditions préalables soient respectées. Les pouvoirs d'ordonnance du ministre de l'Environnement en matière de sols contaminés sont donc classés dans une autre catégorie de pouvoirs, en vertu des règles du droit administratif, soit la catégorie des pouvoirs discrétionnaires.

2.1.1.2 Le pouvoir discrétionnaire

Le pouvoir discrétionnaire implique que l'Administration bénéficie d'une large marge de manœuvre¹⁷⁴. Le décideur a ainsi l'opportunité d'agir ou non, et de prendre la ou les mesures les plus appropriées en l'espèce¹⁷⁵.

¹⁷² P. GARANT avec la collaboration de P. GARANT et J. GARANT, préc., note 169, p. 181.

¹⁷³ Jean-Pierre VILLAGGI, « La justice administrative », dans Collection de droit 2003-2004, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, p. 115, à la page 117.

¹⁷⁴ *Id.*, à la page 117.

¹⁷⁵ P. GARANT avec la collaboration de P. GARANT et J. GARANT, préc., note 169, p. 183.

En droit administratif, ce pouvoir est ainsi décrit : « Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives permet à ces dernières d'adopter ce qu'elles croient être la meilleure de plusieurs alternatives additionnelles. »¹⁷⁶

La Cour suprême définit ainsi l'application du pouvoir discrétionnaire : « La notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un choix d'options à l'intérieur de limites imposées par la loi. »¹⁷⁷

Les pouvoirs d'ordonnance du ministre en matière d'ordonnance de cessation d'émission de contaminants et de décontamination des sites, prévus aux articles 25, 31.43 et 31.49 L.Q.E. répondent à cette définition. En vertu de certaines conditions définies par la loi, le ministre « peut » exercer son pouvoir d'ordonnance.

Le pouvoir discrétionnaire est également appelé « pouvoir non lié »¹⁷⁸. Les auteurs Pierre Issalys et Denis Lemieux expriment ainsi la distinction avec le pouvoir lié : « Cette faculté d'agir ou de ne pas agir découle du caractère permissif du pouvoir discrétionnaire, par opposition au caractère impératif du pouvoir lié [...]. »¹⁷⁹ David J. Mullan se prononce également sur le fait que dans une disposition législative, le pouvoir discrétionnaire s'exprime dans un langage permissif plutôt qu'impératif :

¹⁷⁶ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions Administratives*, 3^{ième} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 69.

¹⁷⁷ *Baker c. Canada (Ministre de la citoyenneté et de l'immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 52 (j. L'Heureux-Dubé).

¹⁷⁸ Voir F. HOULE, préc., note 171, p. 96 et 97. L'auteure énonce à ces pages : « À l'inverse, il y a pouvoir non lié « lorsque, en présence de circonstances de fait données, l'administrateur est libre de prendre telle ou telle décision, a le choix entre ces décisions, autrement dit lorsque sa conduite ne lui est pas dictée à l'avance par le droit ». ».

¹⁷⁹ P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 176, p. 220.

*“Discretion involves the making of choice though almost invariably one constrained by the policies and purposes of the statutory regime under which the decision maker is operating. Typically, it is expressed in permissive rather than mandatory language: “The ministry may...”, rather than “The ministry shall...” Thereafter, many variations exist.”*¹⁸⁰

Les paramètres d’action ainsi que les conditions préalables à l’exercice d’un pouvoir d’ordonnance se trouvent dans la *Loi sur la qualité de l’environnement*, tel que prévu par les règles du droit administratif¹⁸¹. La loi n’oblige pas le ministre de l’Environnement à exercer son pouvoir d’ordonnance mais lui permet de le faire, en certaines circonstances, sans indiquer de critère précis à observer pour justifier sa décision d’exercer ou non ce pouvoir. Il existe en effet une distinction entre le devoir et le pouvoir de l’Administration :

« L’autorité administrative qui exerce un pouvoir discrétionnaire ne peut se voir obligée d’exercer celui-ci dans un sens déterminé. Diverses options lui sont toujours offertes. Toutefois, le pouvoir doit être exercé raisonnablement et à l’intérieur de son cadre légal. [...] La notion de pouvoir implique en outre qu’en plus de pouvoir choisir la meilleure solution entre plusieurs possibilités, une autorité administrative pourra aussi décider de l’opportunité d’agir ou de ne pas agir dans un cas déterminé [...]. »¹⁸²

¹⁸⁰ David J. MULLAN, *Administrative law. Essentials of Canadian law*, Toronto, Irwin law, 2001, p. 8.

¹⁸¹ Voir F. HOULE, préc., note 171, p. 103. L’auteure énonce à cette page : « Ainsi, les paramètres d’action d’un pouvoir discrétionnaire doivent être modulés en fonction des dispositions législatives attribuant ces pouvoirs aux administrateurs. ».

¹⁸² P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 176, p. 72 et 73.

Le pouvoir discrétionnaire est donc issu d'une « compétence » octroyée au ministre plutôt qu'un devoir au sens propre du terme¹⁸³. Selon les auteurs Issalys et Lemieux, le contexte général doit être pris en compte, au-delà de l'expression utilisée par le législateur, afin de déterminer le sens qui doit être donné au pouvoir discrétionnaire :

« Dans certains cas, un pouvoir se transformera en devoir lorsque certaines conditions seront réunies. En effet, même lorsque la loi semble indiquer que le pouvoir conféré est de nature discrétionnaire, par exemple par l'emploi du mot « peut », il faut examiner le contexte général afin de vérifier si le titulaire doit ou non agir dans un sens déterminé dans un cas d'espèce. »¹⁸⁴

Ainsi, en matière de décontamination des sites, le contexte général de la situation menant à une ordonnance pourrait porter à conclure que cette compétence doit être exercée par le ministre. Daniel Bouchard et Aline Coche abondent dans ce sens, concernant le pouvoir du ministre d'ordonner un plan de réhabilitation : « Sans soutenir que l'habilitation statutaire de son pouvoir d'ordonnance prenne la forme d'un devoir comme dans l'affaire *L.S.(S.)*, il n'en reste pas moins que le ministre a, à tout le moins, le devoir de « se pencher sur son devoir ». »¹⁸⁵

¹⁸³ Voir F. HOULE, préc., note 171, p. 96. L'auteure énonce à cette page : « Dans les organismes administratifs, le pouvoir discrétionnaire se concrétise dans les compétences octroyées aux autorités publiques; le mot « compétence » étant utilisé ici dans son sens large. Il vise cette « aptitude légale d'une autorité publique à accomplir un acte dans un domaine donné ».

¹⁸⁴ P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 176, p. 74.

¹⁸⁵ D. BOUCHARD et A. COCHE, préc., note 64, à la page 204.

Certains critères sont toutefois préalables à l'exercice des pouvoirs d'ordonnance prévus aux articles 25, 31.43 et 31.49 L.Q.E.

Le critère permettant l'exercice du pouvoir d'ordonnance de cessation de l'article 25 L.Q.E. est de constater « la présence dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20 »¹⁸⁶. Cette disposition octroie une large discrétion au ministre, compte tenu du 3^{ième} volet de l'article 20 L.Q.E. Lorsque cette condition est rencontrée, le ministre peut décider ou non d'ordonner de cesser l'émission du contaminant à la personne responsable pouvant être visée par l'ordonnance. La décision est ainsi laissée au ministre, la loi ne prévoyant pas d'autre critère ou de facteur supplémentaire à considérer avant de rendre une ordonnance de cessation.

L'ordonnance de réhabilitation de l'article 31.43 L.Q.E. contient un premier critère préalable à son exercice par le ministre, soit de constater : « la présence dans un terrain de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites fixées par règlement pris en vertu de l'article 31.69 ou qui, sans être visés par ce règlement, sont susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens »¹⁸⁷. Dans l'un ou l'autre de ces cas, le ministre peut décider d'exercer son pouvoir d'ordonnance afin d'exiger la réhabilitation du terrain contaminé.

Quant à l'ordonnance de caractérisation de l'article 31.49 L.Q.E., on y retrouve deux exigences préalables à son exercice. Le ministre doit d'abord être fondé à croire que des contaminants visés à l'article 31.43 L.Q.E. peuvent être présents dans un terrain¹⁸⁸. De plus, la personne ou la municipalité visée doit être

¹⁸⁶ L.Q.E., art. 25, al. 1.

¹⁸⁷ *Id.*, art. 31.43, al. 1.

¹⁸⁸ *Id.*, art. 31.49, al. 1.

susceptible, de l'avis du ministre, de faire l'objet d'une ordonnance de réhabilitation¹⁸⁹.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* définit ainsi les paramètres d'action de ces pouvoirs d'ordonnance, laissant au ministre la décision de juger de l'opportunité de l'exercer ou non. Cette décision doit néanmoins être rationnelle en droit et raisonnable¹⁹⁰.

La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*¹⁹¹, énonce ainsi la nature des fonctions et le rôle du ministre dans l'application de son pouvoir d'ordonnance de caractérisation (anciennement prévu à l'article 31.42 L.Q.E. et maintenant prévu à l'article 31.49 L.Q.E.) :

« L'article 31.42 LQE, qui exprime le principe dit du pollueur-payeur, accorde un large pouvoir discrétionnaire au ministre. [...] Dans l'application de l'art. 31.42, le ministre remplit un rôle largement politique, qui fait appel à son pouvoir et à son devoir de choisir les meilleures méthodes d'intervention, avec le souci de protéger l'intérêt public, pour atteindre les objectifs de la législation sur la protection de l'environnement. Il ne remplit pas alors une fonction juridictionnelle. Au contraire, il exécute ses fonctions d'administration et d'application de la législation sur la protection de l'environnement. »¹⁹²

Le pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement, en vertu de la section IV.2.1 L.Q.E., peut donc être qualifié de pouvoir discrétionnaire politique. Les ordonnances de décontamination du ministre ne prévoient pas de conditions précises qui le lieraient dans l'exercice de ses pouvoirs

¹⁸⁹ *Id.*

¹⁹⁰ Voir F. HOULE, préc., note 171, p. 100. L'auteure énonce à cette page : « Ainsi, même lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi ne prévoit aucun critère pour l'exercice de ce dernier, la décision doit non seulement être raisonnable (prise de bonne foi), mais être rationnelle en droit. »

¹⁹¹ *Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, préc., note 31.

¹⁹² *Id.*, 625 et 626.

d'ordonnance. Le pouvoir d'ordonnance en matière de décontamination, de nature discrétionnaire et politique, laisse ainsi au ministre une grande marge de manœuvre et une souplesse dans le cadre de son exercice.

Afin d'élargir l'analyse de la nature discrétionnaire des pouvoirs d'ordonnance dont dispose le ministre de l'Environnement en matière de sites contaminés, il est intéressant de les comparer à ceux dont disposent les ministres d'autres provinces au Canada, en matière de sites contaminés. Ainsi, la sous-section suivante (2.1.2) de cette étude établit une comparaison entre les principaux pouvoirs d'ordonnance des ministres de l'Environnement du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

2.1.2 Comparaison avec les pouvoirs d'autres ministres

En vertu de la loi, les principaux pouvoirs d'ordonnance, dont l'ordonnance de cessation d'émission d'un contaminant¹⁹³, l'ordonnance de caractérisation¹⁹⁴ et celle de réhabilitation¹⁹⁵ d'un site contaminé, émanent du ministre. Il ne peut déléguer ce pouvoir, contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres provinces canadiennes où, en vertu de certaines lois, le ministre de l'Environnement est autorisé à nommer par écrit un directeur qui pourra exercer diverses fonctions, dont exercer des pouvoirs d'ordonnance de décontamination, en vertu de ce qui est prévu dans leur nomination.

¹⁹³ L.Q.E., art. 25.

¹⁹⁴ *Id.*, art. 31.49.

¹⁹⁵ *Id.*, art. 31.43.

Les développements qui suivent établissent une comparaison entre certaines dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, celles de la *Loi sur la protection de l'environnement*¹⁹⁶ en vigueur en Ontario, et celles de la *Loi sur la gestion de l'environnement*¹⁹⁷ en vigueur en Colombie-Britannique. Cette comparaison débute avec notre province voisine.

2.1.2.1 Ontario

En Ontario, la *Loi sur la protection de l'environnement*¹⁹⁸, contient des dispositions similaires à celles de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁹⁹. Dans la langue de Shakespeare, on distingue l'ordonnance provenant du gouvernement, aussi appelée « arrêté », qui est définie comme « *order, edict* », de l'ordonnance émanant d'un juge qui est définie comme « *judge's order, judge's ruling* »²⁰⁰. Il est fréquent de retrouver le terme « arrêté » dans les traductions françaises de lois initialement rédigées en anglais, afin d'exprimer le pouvoir d'ordonnance, comme dans la province ontarienne, où le pouvoir d'intervention ou d'ordonnance est appelé « arrêté ».

¹⁹⁶ L.R.O. 1990, c. E-19 (ci-après « L.P.E. »).

¹⁹⁷ S.B.C. 2003, c. 53 (ci-après « L.G.E. »).

¹⁹⁸ Préc., note 196.

¹⁹⁹ Ces deux lois contiennent une définition du terme « contaminant ». La Loi québécoise définit ce terme au paragraphe 5 de l'article 1 L.Q.E. : « contaminant : une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement », tandis que la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario le définit également à son article 1 L.P.E. : « contaminant : Bruit, chaleur, vibration ou substance, y compris toute substance que le Ministre peut désigner par règlement, dont le rejet dans l'environnement : [...] ». »

²⁰⁰ Beryl T. ATKINS, Alain DUVAL, Rosemary C. MILNE, Hélène M.A. LEWIS, Lorna SINCLAIR et Renée BIRKS (dir.), *Robert & Collins Dictionnaire français-anglais anglais-français*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 1987, p. 485.

Ce pouvoir s'exerce dans la plupart des cas par le directeur. Le directeur est nommé par le ministre pour faire appliquer les articles de loi et la réglementation énoncés dans sa nomination²⁰¹. En effet, en vertu des dispositions de la Partie I L.P.E., le ministre nomme un ou des directeurs, analystes et agents provinciaux afin de faire respecter la *Loi sur la protection de l'environnement* et sa réglementation.

La Partie II de la *Loi sur la protection de l'environnement* contient des dispositions générales, dont une interdiction de contaminer l'environnement, prévue à l'article 6 L.P.E., et un pouvoir d'arrêté confié au directeur. Le directeur peut donc procéder par arrêté d'intervention²⁰², en se basant sur le rapport d'un agent provincial, en vertu de l'article 7, par. 1 L.P.E., qui s'énonce ainsi :

« 7. (1) Lorsque le rapport d'un agent provincial contient une constatation selon laquelle un contaminant rejeté dans l'environnement naturel est un contaminant dont l'usage est interdit par les règlements ou dont le rejet enfreint l'article 14 ou les règlements, le directeur peut prendre un arrêté d'intervention adressé, selon le cas :

- a) au propriétaire ou au propriétaire précédent de la source de contamination;
- b) à la personne qui occupe ou qui occupait la source de contamination;
- c) à la personne qui assume ou qui assumait la responsabilité, la gestion ou le contrôle de la source de contamination. »²⁰³

²⁰¹ L.P.E., art. 5.

²⁰² *Id.*, art. 7 et 124.

²⁰³ *Id.*, art. 7, par. 1.

En se basant sur des « motifs raisonnables et probables », le directeur peut aussi rendre un arrêté de suspension immédiate, s'il est d'avis « qu'une source de contamination rejette un contaminant dans l'environnement naturel, qui représente un danger immédiat pour la vie humaine, la santé des personnes ou des biens, ou que la quantité, la concentration ou l'intensité de ce contaminant sont telles qu'elles représentent un tel danger »²⁰⁴. Les personnes pouvant être visées par cet arrêté sont les mêmes que celles pouvant être visées par un arrêté d'intervention en vertu de l'article 7 L.P.E.²⁰⁵

Ces pouvoirs sont semblables aux pouvoirs d'ordonnance de cessation que l'on retrouve aux articles 25 et 26 L.Q.E. Une des différences principales réside dans le fait qu'il ne s'agit pas du même acteur gouvernemental qui dispose de ce pouvoir.

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, le directeur peut aussi procéder par arrêté de réparation²⁰⁶, afin notamment d'enjoindre la personne ayant causé ou permis le rejet d'un contaminant de réparer²⁰⁷ ou d'empêcher le tort ou les dommages²⁰⁸.

Selon la partie XI L.P.E., qui s'intitule « Arrêtés d'intervention et arrêtés de suspension immédiate », le directeur dispose d'un pouvoir lui permettant, lorsque la loi l'autorise à émettre un arrêté d'intervention, d'enjoindre son destinataire à prendre certaines mesures.

²⁰⁴ *Id.*, art. 8, par. 1.

²⁰⁵ *Id.*, art. 8, par. 1, sous-par. a) à c).

²⁰⁶ *Id.*, art. 17.

²⁰⁷ *Id.*, art. 17, al.1, a).

²⁰⁸ *Id.*, art. 17, al.1, b).

Les pouvoirs du directeur qui exerce un arrêté d'intervention sont prévus à l'article 124(1), sous-paragraphes a) à h) L.P.E. La loi prévoit que le directeur peut prendre une ou plusieurs des mesures qui y sont prévues²⁰⁹.

L'article 127 L.P.E. prévoit, à l'instar de l'article 25, al. 2 L.Q.E., un délai de 15 jours à compter de la signification de l'avis d'intention, celui-ci devant être accompagné des motifs du directeur et d'une copie du rapport, de l'agent provincial ou de l'autre personne désignée par la loi, sur lequel le directeur se base pour fonder ses motifs. Le directeur peut aussi enjoindre le destinataire d'un « arrêté de suspension immédiate » de procéder immédiatement, de manière permanente ou temporaire²¹⁰.

²⁰⁹ L'article 124 L.P.E. s'énonce ainsi: « **124. (1)** Le directeur peut, lorsque la présente loi l'autorise à prendre un arrêté d'intervention, enjoindre à son destinataire de prendre une ou plusieurs des mesures suivantes :

- a) limiter le débit de rejet du contaminant dans l'environnement naturel conformément aux directives de l'arrêté;
- b) arrêter le rejet du contaminant dans l'environnement naturel :
 - (i) soit de façon permanente,
 - (ii) soit pendant une période déterminée,
 - (iii) soit dans les circonstances indiquées dans l'arrêté;
- c) se soumettre aux directives indiquées dans l'arrêté portant sur la façon selon laquelle le contaminant peut être rejeté dans l'environnement naturel;
- d) se soumettre aux directives indiquées dans l'arrêté portant sur les règles à suivre pour limiter ou éliminer le rejet du contaminant dans l'environnement naturel;
- e) installer, remplacer ou modifier tout équipement ou objet destinés à limiter ou à éliminer l'adjonction, l'émission ou le rejet du contaminant dans l'environnement naturel;
- f) surveiller et enregistrer, de la façon précisée dans l'arrêté, le rejet dans l'environnement naturel du contaminant visé dans l'arrêté, et en faire rapport au directeur;
- g) étudier les questions suivantes et en faire rapport au directeur :
 - (i) les mesures prises afin de limiter le rejet dans l'environnement naturel du contaminant visé dans l'arrêté,
 - (ii) les effets du rejet dans l'environnement naturel du contaminant visé dans l'arrêté,
 - (iii) l'environnement naturel dans lequel est rejeté ou sera vraisemblablement rejeté le contaminant visé dans l'arrêté;
- h) faire rapport au directeur au sujet du combustible, des matériaux et des méthodes de production utilisés ou qu'il est envisagé d'utiliser et lui signaler les déchets qui seront produits ou le seront vraisemblablement. ».

²¹⁰ L.P.E., art. 128.

La Partie XV.1 L.P.E. traite plus précisément des sites contaminés et s'intitule « Dossiers de l'état des sites ». Le directeur dispose de pouvoirs d'arrêtés en vertu de cette section et est responsable, entre autres, de l'acceptation de l'évaluation des risques²¹¹. En Ontario, le directeur dispose donc de plusieurs pouvoirs d'arrêtés en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*.

En ce qui concerne le ministre de l'Environnement de l'Ontario, celui-ci possède aussi certains pouvoirs d'arrêtés en vertu de la loi, dont les pouvoirs intitulés « Arrêtés du ministre en ce qui a trait aux déversements »²¹². La Partie XIV L.P.E., qui s'intitule « travaux exécutés par le ministre », prévoit que le ministre peut faire faire toute chose déjà exigée par un arrêté ou une décision, qu'il ait été suspendu ou non²¹³. Toutefois, ce pouvoir de faire exécuter une chose n'est pas exclusif au ministre puisqu'en vertu de l'article 148 L.P.E., le directeur dispose également de ce pouvoir.

La Partie XIV de la *Loi sur la protection de l'environnement* prévoit un pouvoir d'arrêté de paiement des frais découlant de l'exécution d'une chose par le ministre ou le directeur l'ayant fait faire en vertu de cette loi²¹⁴. Ce pouvoir d'arrêté de paiement est exécuté par le directeur et non par le ministre, et ce en vertu de l'article 150 L.P.E. Ce pouvoir d'arrêté de paiement est comparable à celui de l'article 113 L.Q.E., sauf en ce qui a trait à la personne responsable de son application, soit le directeur nommé par le ministre de l'Environnement en Ontario versus le ministre de l'Environnement, au Québec.

²¹¹ *Id.*, art. 168.5.

²¹² *Id.*, art. 97.

²¹³ *Id.*, art. 146 et 147.

²¹⁴ *Id.*, art. 150.

Certaines ordonnances émanant d'un juge ou « *judge's order* » peuvent être rendues par le tribunal²¹⁵ ou par un juge²¹⁶ selon les conditions prévues par la *Loi sur la protection de l'environnement*.

En conclusion de ce bref survol de la principale loi environnementale ontarienne, on constate qu'une disposition de cette loi prévoit un « pouvoir corrélatif » à celui de rendre une ordonnance ou un arrêté, qui est prévu à l'article 196 L.P.E. :

«**196.** (1) Le pouvoir de rendre une ordonnance ou de prendre un arrêté en vertu de la présente loi comprend celui d'exiger de son destinataire de prendre les mesures intermédiaires ou de procédure, ou les deux, qui sont liées à la mesure requise ou interdite par l'ordonnance ou l'arrêté et précisées dans ceux-ci.»

La différence majeure entre la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur la protection de l'environnement* est l'acteur gouvernemental qui exerce les pouvoirs d'ordonnance. En Colombie-Britannique, la *Loi sur la gestion de l'environnement*²¹⁷ se distingue également de la loi québécoise en prévoyant une délégation du pouvoir d'ordonnance du ministre à un directeur.

2.1.2.2 Colombie-Britannique

La *Loi sur la gestion de l'environnement* (ou *Environmental Management Act*²¹⁸) prévoit des pouvoirs conférés au ministre de l'Environnement, qui peut en déléguer au directeur qu'il nomme. Le directeur est ainsi décrit en Colombie-Britannique: "*director*" means a person employed by the government and designated in writing by the minister as a director of waste

²¹⁵ Par exemple, voir les articles 36(5), 49(6) et 190 L.P.E.

²¹⁶ Par exemple, voir l'article 95(3) L.P.E.

²¹⁷ Préc., note 197.

²¹⁸ S.B.C. 2003, c. 53.

management or as an acting, deputy or assistant director of waste management”²¹⁹.

La formulation de l’article 3 L.G.E. permet au directeur de déléguer, et ainsi sous-déléguer, presque tous ses pouvoirs²²⁰. De plus, la *Loi sur la gestion de l’environnement* prévoit que lorsque l’une des ses dispositions fait référence au directeur, cela inclut la personne nommée par le directeur²²¹. L’article 3 L.G.E., dont le titre s’intitule « *director includes delegate* » s’énonce ainsi :

“**3** (1) *Subject to the limitations in section 57 [delegation of responsibilities to municipalities or other ministries], a director may delegate any of his or her powers, duties or functions under this Act, except the power to establish protocols, to any person, subject to the terms and conditions the director considers necessary or advisable.*
 (2) *In this Act a reference to the director includes a reference to a delegate of the director.*”

Cette délégation est en lien avec l’esprit de la loi de la Colombie-Britannique, qui encadre l’exercice de ce pouvoir par des dispositions précises et détaillées.

En matière de sites contaminés, la Partie 4 de la *Loi sur la gestion de l’environnement*, que l’on peut comparer à la Partie IV.2.1 L.Q.E., s’intitule « *Contaminated Site Remediation* ». Cette partie est élaborée et contient plusieurs dispositions, dont l’article 48 L.G.E. traitant du pouvoir d’ordonnance d’assainissement du directeur, qui s’énonce ainsi:

“**48** (1) *A director may issue a remediation order to any responsible person.*
 (2) *A remediation order may require a person referred to in subsection (1) to do any or all of the following:*

²¹⁹ L.G.E., art. 1.

²²⁰ *Id.*, art. 3(1).

²²¹ *Id.*, art. 3(2).

- (a) undertake remediation;*
- (b) contribute, in cash or in kind, towards the costs of another person who has reasonably incurred costs of remediation;*
- (c) give security, which may include real and personal property, in the amount and form the director specifies.”*

L'exercice de ce pouvoir d'ordonnance par le directeur est subordonné à la prise en considération de plusieurs facteurs, prévus et détaillés au paragraphe 3 de l'article 48 L.G.E.²²² Bien que cette ordonnance puisse être adressée à toute personne responsable (« *any responsible person* »²²³), le directeur doit aussi prendre certains facteurs en considération afin de déterminer à qui s'adressera l'ordonnance. Ces facteurs sont détaillés et prévus au paragraphe 4 de l'article 48 L.G.E.²²⁴

²²² Le paragraphe 3 de l'article 48 L.G.E. s'énonce ainsi :“(3) *For the purpose of deciding whether to require a person to undertake remediation under subsection (2), a director may consider whether remediation should begin promptly, and must consider each of the following:*
(a) adverse effects on human health or pollution of the environment caused by contamination at the site;
(b) the potential for adverse effects on human health or pollution of the environment arising from contamination at the site;
(c) the likelihood of the responsible persons or other persons not acting expeditiously or satisfactorily in implementing remediation;
(d) in consultation with the chief inspector appointed under the Mines Act, the requirements of a reclamation permit issued under section 10 of that Act;
(e) in consultation with the commission, the adequacy of remediation being undertaken under section 84 of the Petroleum and Natural Gas Act;
(f) other factors prescribed in the regulations.”

²²³ L.G.E., art. 48(1).

²²⁴ Le paragraphe 4 de l'article 48 L.G.E. s'énonce ainsi : “48(4) *For the purpose of deciding who will be ordered to undertake or contribute to remediation under subsections (1) and (2), a director, to the extent feasible without jeopardizing remediation requirements, must (a) take into account private agreements between or among responsible persons respecting liability for remediation, if those agreements are known to the director, and (b) on the basis of information known to the director, name one or more persons whose activities, directly or indirectly, contributed most substantially to the site becoming a contaminated site, taking into account such factors as (i) the degree of involvement by the persons in the generation, transportation, treatment, storage or disposal of any substance that contributed, in whole or in part, to the site becoming a contaminated site, and (ii) the diligence exercised by persons with respect to the contamination.”*

Enfin, si le site contaminé ne représente pas un risque imminent et significatif pour la santé humaine et l'environnement, le directeur peut décider de laisser un délai à la personne responsable pour procéder à l'assainissement²²⁵. Il s'agit d'un compromis ou d'une alternative intéressante et plus avantageuse pour la société que la décision de ne simplement pas exercer un pouvoir d'ordonnance de décontamination.

Quant au ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique, il dispose de pouvoirs en matière d'évaluation d'impacts environnementaux d'un projet. La Partie 7 L.G.E. intitulée « Compétences en matière de gestion de l'environnement », prévoit le pouvoir de déclaration²²⁶ ainsi que le pouvoir d'ordonnance intérimaire²²⁷ du ministre, en matière d'impact environnemental, que l'on peut comparer à l'étude d'impact sur l'environnement qui est régie par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement²²⁸ (B.A.P.E.) au Québec, en vertu de la section IV.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

La *Loi sur la gestion de l'environnement* prévoit également, à l'instar de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de la *Loi sur la protection de l'environnement*, que le tribunal peut rendre des ordonnances supplémentaires, prévues à l'article 127, par. 1 L.G.E., à toute personne ayant contrevenu à la loi²²⁹.

Enfin, une particularité de la loi sur la Colombie-Britannique est que, contrairement aux lois visant la protection de l'environnement du Québec et de l'Ontario, on y retrouve une définition de l'expression « *environmental emergency* »:

²²⁵ L.G.E., art. 48(9).

²²⁶ *Id.*, art. 85(1).

²²⁷ *Id.*, art. 85(3).

²²⁸ Ci-après « B.A.P.E. ».

²²⁹ L.G.E., art. 127, par. 1.

“87 (1) In this section and section 88 [recovery of costs — environmental emergency], “**environmental emergency**” means an occurrence or natural disaster that affects the environment and includes the following:

(a) a flood;

(b) a landslide;

(c) a spill or leakage of oil or of a poisonous or dangerous substance.”²³⁰

Lorsque la situation répond à cette définition, le ministre peut émettre une déclaration écrite énonçant qu’une « urgence environnementale » existe. Dans ce cas, le ministre ou la personne qu’il a nommée par écrit dispose de pouvoirs d’ordonnance afin de prévenir, contrôler ou réduire le risque que représente la situation d’urgence²³¹.

Le cadre décisionnel de la *Loi sur la gestion de l’environnement* de la Colombie-Britannique est bien défini et laisse peu de place à l’interprétation du ministre, du directeur ou de la personne nommée afin d’exercer son pouvoir d’ordonnance. Logiquement, cette situation s’explique par le fait que la loi prévoit que ces pouvoirs peuvent être délégués.

Il ressort de cette brève comparaison des pouvoirs de certains ministres de l’Environnement au Canada que le cadre décisionnel en vertu de la *Loi sur la qualité de l’environnement* semble peu défini en comparaison avec celui prévu en Ontario par la *Loi sur la protection de l’environnement* et plus particulièrement avec celui prévu en Colombie-Britannique par la *Loi sur la gestion de l’environnement*.

Le régime de l’Ontario se rapproche de celui du Québec, au sens où la décision de rendre une ordonnance ou un arrêté relève d’un large pouvoir discrétionnaire qui est peu encadré par la loi constitutive de ce pouvoir. La grande différence

²³⁰ *Id.*, art. 87, par. 1.

²³¹ *Id.*, art. 87, par. 3.

réside dans le fait qu'au Québec²³², le ministre est le seul à être autorisé à exercer ce pouvoir, alors qu'en Ontario²³³, il s'agit d'un directeur nommé par le ministre qui dispose de la plupart des pouvoirs d'arrêté et d'intervention en matière environnementale.

Quant au régime de la Colombie-Britannique, prévu dans la *Loi sur la gestion de l'environnement*, celui-ci s'éloigne d'autant plus de celui prévu dans la loi québécoise. En Colombie-Britannique, la majorité des pouvoirs d'ordonnance en matière environnementale relèvent d'un directeur, mais celui-ci peut légalement déléguer ses pouvoirs à un autre intervenant, en précisant les conditions et limites de ce pouvoir. Le pouvoir d'ordonnance est aussi encadré de manière précise et détaillée et dicte les facteurs que la personne responsable de l'exercer doit prendre en considération, ce qui n'est pas le cas au Québec.

Bien que les pouvoirs d'ordonnance ou d'arrêté des ministres de l'Environnement du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique soient de nature discrétionnaire, le degré de discrétion dont ils bénéficient n'est pas le même dans chacune de ces provinces. Il existe en effet plusieurs variations dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, tel qu'exprimé par David J. Mullan :

*“Thereafter, many variations exist. Sometimes discretion is conferred in completely, open-ended statutory language with the subjective opinion of the person on whom the discretion is conferred the express touchstone for its exercise. On other occasions, it is structured closely or confined, in that it is conferred in objective rather than subjective language, and is hedged in by references to limiting considerations or factors and sometimes even the requirement of a hearing or some other procedural requirement.”*²³⁴

²³² En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 10.

²³³ En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, préc., note 196.

²³⁴ D. J. MULLAN, préc., note 180, p. 8.

Dans l'analyse comparative de la législation des provinces au Canada, que l'on retrouve à la partie III du *Cadre fédéral-provincial-territorial de gestion des lieux contaminés au Canada*²³⁵, le gouvernement fédéral établit une distinction entre les cadres décisionnels conférant une autorité au Ministre et ceux désignant plutôt un directeur ou un gestionnaire :

« Pour réussir à appliquer un cadre de gestion, il est essentiel de bien comprendre de quelle manière les décisions seront prises. Il faut donc conférer aux décideurs les pouvoirs suffisants pour prendre des arrêtés et attribuer la responsabilité sans ingérence politique majeure. D'une manière générale, les cadres décisionnels désignant le Ministre comme principale autorité et lui accordant de vastes pouvoirs discrétionnaires entraînent souvent les plus longs délais et le plus d'ingérence. Toutefois, ces processus attribuent des pouvoirs décisionnels suffisants et ils offrent la souplesse nécessaire pour tenir compte des considérations d'ordre financier et politique. Les cadres décisionnels qui désignent expressément l'autorité responsable, par exemple les directeurs ou les gestionnaires, et qui favorisent la prise obligatoire de décisions sont généralement cohérents et comportent des dispositions de protection de l'environnement très strictes. Dans la plupart des cas, les autorités gouvernementales ayant élaboré les cadres de gestion les plus complets ont également établi les processus décisionnels les plus efficaces. »²³⁶ (nos soulignés)

On peut donc conclure que le législateur québécois a opté, dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, pour une approche permettant au ministre la prise en considération de facteurs politiques et économiques dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'ordonnance en matière de sols contaminés.

Le proverbe latin « *Delagatus non potest delegare* » continue de s'appliquer au Québec en matière d'ordonnance visant la protection de l'environnement, contrairement à ce que l'on observe dans les provinces de l'Ontario et de la

²³⁵ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GESTION DES LIEUX CONTAMINÉS (GTGLC), *Cadre fédéral-provincial-territorial de gestion des lieux contaminés au Canada* (Publication), Gouvernement du Canada, Environnement Canada [Ressource électronique], en ligne : <http://www.ec.gc.ca/etad/csmwg/pub/fed_frame/fr/p3_f.htm> (consulté le 28 mai 2009).

²³⁶ *Id.*

Colombie-Britannique. Selon les auteurs Issalys et Lemieux, les conséquences de l'application de cette règle sont les suivantes :

« On exprime par la maxime *delegatus non potest delegare* la règle voulant que le titulaire d'un pouvoir discrétionnaire conféré par le législateur ne puisse en déléguer l'exercice à d'autres personnes; il doit l'exercer seul. [...]

La règle *delegatus non potest delegare* implique que l'autorité qui s'est vu conférer un pouvoir discrétionnaire ne puisse modifier cette délégation à moins d'être autorisée à le faire par le législateur. Cela ne signifie pas qu'elle soit obligée d'accomplir personnellement tous les actes qui sont rattachés à l'exercice de ce pouvoir. »²³⁷

Un pouvoir d'ordonnance ou d'arrêté exercé par un ministre ou par un autre acteur gouvernemental fait néanmoins l'objet de limites. Au Québec, des principes de justice naturelle sont applicables aux décisions de nature administrative et permettent ainsi le contrôle du pouvoir d'ordonnance exercé par le ministre de l'environnement.

2.2 Le contrôle du pouvoir d'ordonnance du ministre en vertu des principes de justice naturelle

Il existe certaines limites au pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement au Québec, en lien avec la nature discrétionnaire de ce pouvoir. La présente section traite des règles d'équité procédurale et des principes de justice naturelle applicables, à la sous-section 2.2.1, alors que la sous-section 2.2.2 traite du Tribunal administratif du Québec²³⁸ et de la norme de contrôle devant être respectée par les tribunaux en matière de révision d'une ordonnance.

²³⁷ P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 176, pp. 228 et 232.

²³⁸ Ci-après « T.A.Q. ».

2.2.1 Principes de justice naturelle et règles d'équité procédurale

L'exercice des pouvoirs prévus à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, dont celui d'ordonnance, doit être analysé en lien avec les principes de justice naturelle et d'équité procédurale relevant du droit administratif. Les auteurs Stéphane Reynolds et Sébastien Duchesne résument ainsi le cadre procédural applicable à l'Administration : « Les organismes et tribunaux administratifs doivent agir à l'intérieur d'un cadre procédural qui sera, d'une part, établi par la loi et, d'autre part, inspiré par les principes de justice naturelle ou d'équité procédurale. »²³⁹

Plusieurs principes de justice naturelle et règles d'équité procédurale ont été codifiés lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la justice administrative*²⁴⁰, le 1^{er} avril 1998. La première partie de cette loi traite du devoir pour l'Administration d'agir équitablement, notamment lorsqu'il s'agit d'ordonner à une personne de faire ou de ne pas faire quelque chose²⁴¹.

Les ordonnances du ministre de l'Environnement sont de cette nature. La *Loi sur la justice administrative* codifie le principe d'équité procédurale qui s'applique en matière de décision à portée individuelle prise par un représentant du gouvernement. Les articles 2 à 8 L.j.a. forment le chapitre I intitulé : *Règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction administrative*.

L'article 2 L.j.a. s'énonce ainsi :

²³⁹ Stéphane REYNOLDS et Sébastien DUCHESNE avec la collaboration de Monique DUPUIS, « La preuve devant les tribunaux administratifs : y voir clair, dans l'intérêt du justiciable! », dans S.F.C.B.Q., Barreau du Québec, vol. 240, *Développements récents en droit administratif et constitutionnel*, Cowansville, Édition Yvon Blais, 2006, p. 75, à la page 82.

²⁴⁰ L.R.Q., c. J-3.

²⁴¹ Voir Denis LEMIEUX, avec la collaboration de Marjolaine PARÉ, *Justice administrative : Loi commentée*, 3^{ième} édition, Brossard, Publications CCH, 2009, p. 48. L'auteur énonce à cette page : « Les articles 2 à 8 de la *Loi sur la justice administrative* codifient le devoir d'agir équitablement de l'Administration envers le citoyen dans la prise de décisions administratives. Les décisions qui sont particulièrement visées sont, entre autres, celles qui ordonnent de faire ou de ne pas faire quelque chose, [...] ». »

« Art. 2 : Équité - Les procédures menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi, sont conduites dans le respect du devoir d'agir équitablement. »

On retrouve dans la jurisprudence des illustrations de ce devoir²⁴². L'article 5 L.j.a. traite spécifiquement de la procédure que doit respecter l'autorité administrative avant de rendre une décision défavorable en matière de permis, d'autorisation ou d'ordonnance. Le législateur a prévu trois (3) exigences ou mesures préalables devant être respectées par l'autorité administrative :

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

- (1) Avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;
- (2) Avoir informé celui-ci, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent;
- (3) Lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier. »²⁴³

L'alinéa 2 de l'article 5 L.j.a. prévoit toutefois une exception à ces obligations procédurales en cas d'urgence ou pour éviter un préjudice irréparable :

« Urgence. – Il est fait exception à ces obligations préalables lorsque l'ordonnance ou la décision est prise dans un contexte d'urgence ou en vue d'éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé aux personnes, à leurs biens ou à l'environnement et que, de plus, la loi autorise l'autorité à réexaminer la situation ou à réviser la décision. »²⁴⁴

²⁴² Par exemple, voir les arrêts *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, préc., note 31 et *Société de l'assurance automobile du Québec c. Cyr*, [2008] 1 R.C.S. 338.

²⁴³ L.j.a., art. 5, al. 1.

²⁴⁴ *Id.*, art. 5, al. 2.

Une exigence supplémentaire est donc requise afin de permettre à l'Administration de passer outre les règles d'équité procédurale prévues au premier alinéa de l'article 5 L.j.a., la loi permettant au ministre ou à l'autorité administrative de rendre une ordonnance en situation d'urgence devant permettre un réexamen ou une révision de la décision par l'autorité l'ayant rendue²⁴⁵.

Afin de permettre une application concrète de la *Loi sur la justice administrative*, le législateur québécois a adopté la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*²⁴⁶. En droit administratif, de nombreux changements législatifs sont ainsi dus à l'entrée en vigueur concomitante de la *Loi sur la justice administrative* et de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, en 1998²⁴⁷.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* a fait l'objet de modifications en vertu de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*. À titre d'exemple, le ministre se doit de notifier au responsable de la source de contamination un préavis d'au moins 15 jours avant de rendre une ordonnance, l'article 5 de la

²⁴⁵ Voir Jean-Pierre VILLAGGI, « La justice administrative », dans Collection de droit 2008-2009, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 127, à la page 137. L'auteur énonce à cette page : « L'autorité administrative n'est pas obligée de respecter ces obligations préalables si la décision ou l'ordonnance doit être rendue dans un contexte d'urgence ou dans une situation qui vise à éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé aux personnes, à leurs biens ou à l'environnement. Toutefois, pour que ces exceptions s'appliquent, la loi doit autoriser l'autorité administrative à réexaminer la situation ou à réviser la décision (art. 5 *in fine* L.j.a.). ».

²⁴⁶ *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1997, c. 43 (ci-après « L.a.l.j.a. »).

²⁴⁷ Voir J.-P. VILLAGGI, préc., note 173, à la page 115. L'auteur énonce à cette page : « La justice administrative au Québec est cependant en mutation. En effet, le législateur québécois a adopté le 16 décembre 1996 la Loi sur la justice administrative. Parallèlement, il déposait lors de la deuxième session de la trente-cinquième législature le Projet de loi no. 89 intitulé *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*. Ce projet de loi a été adopté et sanctionné le 19 juin 1997. Il assure « la mise en œuvre, dans les lois particulières, des principes établis dans la Loi sur la justice administrative. » Il modifie plus d'une centaine de lois. Ces deux lois sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 1998. ».

Loi sur la justice administrative trouvant application²⁴⁸. En effet, l'article 25, al. 2 L.Q.E. réfère précisément à l'article 5 L.j.a. et s'énonce ainsi :

« Avant de rendre une ordonnance, le ministre, en application de l'article 5 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), notifie au responsable de la source de contamination un préavis d'au moins 15 jours mentionnant les motifs qui paraissent justifier une ordonnance, la date projetée pour sa prise d'effet et la possibilité pour le responsable de présenter ses observations. L'avis préalable est accompagné d'une copie de tout rapport d'analyse ou d'étude ou autre rapport technique considéré par le ministre aux fins de l'ordonnance projetée. »²⁴⁹

La formulation de cette disposition ne restreint pas l'obligation de notifier un préavis uniquement à l'ordonnance de cesser l'émission de contaminants prévue à l'article 25, al. 1 L.Q.E. Cette obligation concerne toute ordonnance rendue par le ministre en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, incluant l'ordonnance de caractérisation et l'ordonnance de réhabilitation des terrains.

Bien que les articles 31.43 et 31.49 L.Q.E., qui traitent des pouvoirs d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation, ne réfèrent pas à l'article 5 L.j.a.²⁵⁰, le libellé de l'article 25, al. 2 L.Q.E. semble assez large pour inclure toute ordonnance rendue par le ministre.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* permet au ministre de passer outre l'exigence d'un préavis, dans certaines circonstances, par exemple afin d'émettre une ordonnance de cesser l'émission de contaminants²⁵¹.

²⁴⁸ L.Q.E., art. 25, al. 2.

²⁴⁹ *Id.*

²⁵⁰ L'ancienne disposition 31.44 *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 y référerait expressément pour ces ordonnances.

²⁵¹ L.Q.E., art. 26.

La disposition lui octroyant ce pouvoir prévoit que le ministre doit énoncer les motifs à l'appui de son ordonnance²⁵².

Lorsqu'une ordonnance doit être rendue de manière urgente en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, l'article 118.1.1 L.Q.E. permet à la personne ou la municipalité visée de présenter des observations pour un réexamen de la part du ministre :

« **118.1.1.** La personne ou la municipalité à qui est notifiée une ordonnance, sans qu'elle en ait été informée au préalable parce que, de l'avis du ministre, il y a urgence ou danger de causer un préjudice irréparable, peut, dans le délai qui y est indiqué, présenter ses observations au ministre pour en permettre le réexamen. »

On retrouve aussi une exigence, à l'article 97 L.Q.E., qui concerne l'obligation pour le ministre d'informer la personne visée de son droit de contester l'ordonnance :

« **97.** Le ministre doit, lorsqu'il rend une décision visée par l'article 96, la notifier par pli recommandé ou certifié et informer la personne ou la municipalité de son droit de la contester devant le Tribunal. » (*notre souligné*).

Cette disposition réfère à l'article 96 L.Q.E., qui traite non seulement de certaines décisions défavorables mais également de toute ordonnance émise par le ministre, à l'exception de celles expressément exclues du recours devant le T.A.Q.

La *Loi sur la justice administrative*, la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* et les modifications afférentes à différentes lois dont la *Loi sur la qualité de l'environnement* font foi de la reconnaissance du principe « *Audi alteram partem* ».

²⁵² *Id.*, art. 26, al. 2.

L'obligation d'impartialité est quant à elle prévue à l'article 9 L.j.a., dans le chapitre intitulé : *Règles propres aux décisions qui relèvent d'une fonction juridictionnelle*. Cette obligation s'applique donc au tribunal ou à l'organisme administratif qui tranche un litige entre un administré et l'autorité administrative ayant rendu la décision ou l'ordonnance en litige. L'article 9 L.j.a., qui traite du devoir d'agir de manière impartiale, s'énonce ainsi :

« 9. Les procédures menant à une décision prise par le Tribunal administratif du Québec ou par un autre organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée sont conduites, de manière à permettre un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale. »

L'exigence de l'article 9 L.j.a. est un principe de justice naturelle voulant que « l'administré a le droit d'être traité avec impartialité et sans préjugé »²⁵³. Il s'agit d'une codification du principe « *Nemo iudex in sua causa* ».

L'obligation d'impartialité s'applique au Tribunal administratif du Québec mais cette obligation ne s'applique pas nécessairement de la même manière pour le ministre de l'Environnement dans le cadre de son pouvoir d'ordonnance. Tel qu'énoncé dans les développements précédents, la Cour suprême a reconnu la légitimité du pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement en matière de sites contaminés dans l'arrêt *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*²⁵⁴. Dans cet arrêt, la Cour s'interrogeait sur le respect de l'obligation d'impartialité du ministre dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'ordonnance de caractérisation²⁵⁵.

²⁵³ S. REYNOLDS et S. DUCHESNE avec la collaboration de M. DUPUIS, préc., note 239, à la page 83.

²⁵⁴ *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, préc., note 31.

²⁵⁵ La question à laquelle la Cour suprême devait répondre s'énonce ainsi dans le résumé de l'arrêt: « Le ministre a-t-il respecté son obligation d'impartialité en rendant l'ordonnance de caractérisation? ».

Dans cette cause, l'ordonnance rendue a fait l'objet de longs et nombreux développements, notamment en raison de l'apparence de partialité invoquée contre le ministre de l'Environnement, qui avait rendu une ordonnance de caractérisation à l'ancien propriétaire, la Cie pétrolière Impériale ltée, alors qu'il était poursuivi par les propriétaires actuels du terrain. L'ordonnance de caractérisation rendue en vertu de l'ancien article 31.42 L.Q.E. (maintenant 31.49 L.Q.E.) a d'abord été contestée devant le Tribunal administratif du Québec, qui a rejeté la demande de révision, puis devant la Cour supérieure qui a accordé la demande de révision. La Cour d'appel du Québec a annulé cette décision et a confirmé la validité de l'ordonnance, à l'instar de la Cour suprême du Canada, pour des motifs quelque peu différents. Concernant l'obligation d'impartialité du ministre, la Cour suprême s'exprime ainsi : « On oublie alors que le contenu de l'obligation d'impartialité, tout comme celui de l'ensemble des règles d'équité procédurale, est susceptible de varier pour s'adapter au contexte de l'activité d'un décideur administratif ou à la nature de ses fonctions [...] ». ²⁵⁶

La Cour suprême établit ainsi la distinction entre l'obligation d'impartialité relevant des tribunaux judiciaires et celle relevant du ministre de l'Environnement du Québec, acteur gouvernemental ayant un pouvoir non juridictionnel dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'ordonnance :

« Compte tenu du contexte de l'ensemble des fonctions du ministre comme du cadre de la mise en œuvre de son pouvoir d'ordonnance, la notion d'impartialité rattachée à l'action des tribunaux de l'ordre judiciaire ne s'appliquait pas à sa décision. Le ministre doit certes se conformer aux obligations d'équité procédurale prévues par la loi, comme les avis aux intéressés et la motivation de la décision.

²⁵⁶ *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, préc., note 31, 646.

Cela fait, les principes d'équité procédurale pertinents à la situation, codifiés d'ailleurs, comme on l'a vu, par la *Loi sur la justice administrative*, exigeaient seulement qu'il exécute les obligations procédurales prévues par la loi et qu'il considère avec soin et attention les observations de l'administré. »²⁵⁷

La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Cie pétrolière Impériale Ltée*, a confirmé que les règles d'équité procédurale s'appliquent au ministre. Néanmoins, les propos de la Cour sont nuancés en ce qui a trait aux autres règles de justice naturelle que doit respecter l'Administration, dont l'obligation d'impartialité²⁵⁸.

Les auteurs Pierre Issalys et Denis Lemieux résument ainsi les garanties procédurales applicables lors de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire politique :

« Le pouvoir discrétionnaire sera souvent conféré en termes larges qui permettront à son titulaire de prendre toute décision pourvu qu'il le fasse de bonne foi et dans l'intérêt public. Il s'agit alors de décisions à caractère politique qui ne sont pas sujettes à des garanties de procédure étendues. Les tribunaux se prononceront sur l'exercice d'un tel type de recours en cas de mauvaise foi, d'injustice ou abus de procédure et se serviront même parfois de preuves extrinsèques pour déterminer l'étendue du pouvoir. »²⁵⁹

La norme de contrôle applicable en cas de demande de révision d'une ordonnance ainsi que le tribunal de révision sont examinés à la sous-section suivante.

²⁵⁷ *Id.*, 650.

²⁵⁸ Voir article de Lise I. BEAUDOIN, « Arrêt Imperial Oil – Ordonnance ministérielle. Modulation de la règle d'impartialité », (2003) 35-21 *J. du Bar.* 11.

²⁵⁹ P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 176, p. 190.

2.2.2 Le Tribunal administratif du Québec et la norme de contrôle applicable à la révision d'une ordonnance

Lorsqu'une ordonnance en matière de décontamination est rendue, s'agissant d'un problème environnemental régi par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, on doit se référer aux règles du droit administratif afin de connaître la procédure à respecter en cas de contestation, et notamment à la *Loi sur la justice administrative* du Québec.

2.2.2.1 Le Tribunal administratif du Québec

En vertu de la *Loi sur la justice administrative*, le Tribunal administratif du Québec comprend quatre (4) sections ; la section des affaires sociales (section I), la section des affaires immobilières (section II), la section du territoire et de l'environnement (section III), et la section des affaires économiques (section IV).

Les recours à l'encontre d'une ordonnance émise par le ministre de l'Environnement sont portés à la section du Territoire et de l'environnement (section III) du Tribunal administratif du Québec, tel que prévu à l'article 34 de la *Loi sur la justice administrative* :

« La section du territoire et de l'environnement est chargée de statuer sur des recours portant notamment sur des décisions ou ordonnances prises quant à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, à son inclusion ou à son exclusion d'une zone agricole, à l'enlèvement du sol arable, à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de contaminants dans l'environnement, à l'exercice d'une activité susceptible de modifier la qualité de l'environnement ou à l'installation de certaines publicités commerciales le long des routes, lesquels sont énumérés à l'annexe III. »²⁶⁰

²⁶⁰ L.j.a., art. 34.

L'annexe III L.j.a. précise les recours pour lesquels le T.A.Q. peut légalement statuer, en matière d'environnement :

« La section du territoire et de l'environnement connaît des recours suivants : [...] »

3° les recours contre les décisions ou ordonnances rendues par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, formés en vertu de l'article 9 de la Loi concernant la délimitation du domaine hydrique de l'État et la protection de milieux humides le long d'une partie de la rivière Richelieu (2009, chapitre 31), des articles 24 et 64 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01), de l'article 96 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ou de l'article 68 de la Loi sur les pesticides (chapitre P-9.3); »²⁶¹

La section du territoire et de l'environnement du T.A.Q. est chargée d'entendre les recours formés contre les décisions ou les ordonnances du ministre de l'environnement cités à l'article 96 L.Q.E. L'article 96, al. 1 L.Q.E. s'énonce ainsi :

«**96.** Toute ordonnance émise par le ministre, à l'exception de celles visées aux articles 29 et 32.5, au deuxième alinéa de l'article 34, aux articles 35, 49.1, 58, 61, 114, 114.1 et 120, peut être contestée par la municipalité ou la personne concernée devant le Tribunal administratif du Québec.»

La section du territoire et de l'environnement du T.A.Q. peut donc intervenir en matière d'ordonnance de caractérisation ou de réhabilitation des terrains rendue par le ministre.

Dans la cause *R.T. Verpaelst c. Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*²⁶², la section du territoire et de l'environnement du T.A.Q. a statué que les lettres rédigées par un fonctionnaire qui reconnaissaient son appréciation de certains faits en lien avec l'exploitation

²⁶¹ *Id.*, Annexe III, par. 3.

²⁶² T.A.Q.E. 2008 AD-60.

d'une sablière ne constituaient pas une « décision », celui-ci n'ayant pas légalement l'autorité ou la compétence de rendre une décision :

« Seul le ministre est habilité à rendre des décisions en vertu de la LQE. Certains fonctionnaires occupant un poste spécifié dans le Décret peuvent signer des décisions qui engagent le ministre et peuvent lui être attribuées comme s'il les avait lui-même signées. Monsieur Canuel n'est pas titulaire d'un tel poste et n'a donc pas l'autorité et la compétence requises pour rendre décision. »²⁶³

L'article 96 L.Q.E. prévoit spécifiquement les recours pouvant être portés au T.A.Q. à l'encontre d'une décision ou d'une ordonnance émise par un ministre et non par un fonctionnaire, tel qu'exprimé par Paul R. Granda :

« Le tribunal détermine en l'espèce qu'il n'a pas compétence *ratione materiae* pour entendre le recours en contestation intenté dans ce cas puisque le fonctionnaire du ministère n'est pas visé par l'article 96 de la LQE et que, suivant cela, il n'a pas l'autorité et la compétence requises pour rendre des décisions pouvant être contestées devant le Tribunal administratif du Québec en vertu de l'article 96 de la LQE.»²⁶⁴

Considérant cette compétence prévue par la loi, lorsqu'une ordonnance prévue à l'article 96 L.Q.E. est contestée, le recours doit d'abord être formé devant la section du territoire et de l'environnement du Tribunal administratif du Québec.

En Ontario, une entreprise visée par une ordonnance du ministère de l'Environnement a tenté de contester la validité de cette ordonnance de manière incidente à sa défense pénale, sans passer par la Commission d'appel de l'environnement qui est prévue pour contester une ordonnance dans cette province.

²⁶³ *Id.*, par. 32.

²⁶⁴ Paul R. GRANDA, « Revue annuelle de la jurisprudence en droit de l'environnement, de l'énergie et des ressources naturelles », dans Formation juridique permanente, Association du Barreau canadien, Division Québec, Montréal, Gowlings, 19 mai 2009, p. 3. Dans cet extrait, l'auteur traite de l'arrêt *R.T. Verpaelst c. Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*, T.A.Q.E. 2008AD-60.

La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*²⁶⁵, a statué qu'en présence d'une instance spécialisée conçue pour régler les litiges de nature environnementale, ce tribunal prévu par la loi est le seul compétent pour décider de la validité d'une décision contestée :

« La question de savoir si un tribunal pénal peut, de façon incidente, se prononcer sur la validité d'une ordonnance administrative dépend de la loi dont découle l'ordonnance. [...] Les termes de la loi dont découle le pouvoir de rendre une ordonnance, l'objectif de la loi, l'existence d'un droit d'appel, la nature de la contestation eu égard à l'expertise de l'instance d'appel et à sa raison d'être, et la sanction imposable pour le non-respect de l'ordonnance, sont des facteurs importants, mais non exhaustifs, qui permettent de cerner l'intention législative. En l'espèce, l'examen de la Loi sur la protection de l'environnement amène à conclure que le juge du procès n'avait pas compétence pour se prononcer sur la validité de l'arrêté. La personne accusée de ne pas s'être conformée à un arrêté pris en vertu de cette loi ne peut, en défense, chercher à attaquer de façon incidente la validité de l'ordonnance alors qu'elle ne s'est pas prévalu des mécanismes d'appel prévus par la Loi.

[...]

Puisqu'en l'espèce le législateur a mis sur pied une instance spécialisée pour entendre les questions relatives à l'environnement et adopter les mesures appropriées pour prévenir sa contamination, permettre que ces questions soient tranchées par un tribunal pénal plutôt que par la Commission d'appel de l'environnement, créée à cette fin, porterait atteinte au régime mis en place par la Loi.»²⁶⁶
(notre souligné)

Au Québec, l'« instance spécialisée » qui a été établie par le législateur²⁶⁷ est le Tribunal administratif du Québec et la *Loi sur la qualité de l'environnement* réfère expressément à ce Tribunal. Le raisonnement de la Cour suprême est donc applicable au Québec, au sens où le juge d'une cour de justice pénale n'aurait pas le pouvoir de se prononcer sur la validité d'une ordonnance, bien

²⁶⁵ [1998] 1 R.C.S. 706.

²⁶⁶ *Id.*, 707 et 708.

²⁶⁷ En vertu de la *Loi sur la justice administrative*, préc., note 39.

que ce moyen soit soulevé de manière incidente à une défense à l'encontre de l'accusation reprochée qu'il doit juger²⁶⁸.

Par contre, la Cour supérieure du Québec a compétence pour statuer sur la validité d'une décision ou d'une ordonnance et ce, en vertu de son pouvoir général de surveillance et de contrôle des décisions rendues par les tribunaux et organismes du Québec. Dans l'arrêt *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Pierre Calvé*²⁶⁹, où un citoyen ayant recours à une demande d'injonction en vertu de l'article 19.1 L.Q.E. demandait subsidiairement à la Cour supérieure d'annuler une autorisation émise par le ministre, la Cour d'appel du Québec énonce :

« L'exercice de pouvoir discrétionnaire n'est pas soustrait au contrôle judiciaire. Les tribunaux n'hésiteront pas à intervenir lorsque la discrétion est exercée (1) à des fins impropres, non prévues à la loi, (2) de mauvaise foi, (3) selon des principes erronés ou tenant compte de considérations non pertinentes, (4) de façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable. »²⁷⁰

Le requérant doit toutefois prouver l'exception qu'il invoque. La norme de contrôle qui doit être respectée par le T.A.Q. et les cours de justice supérieures fait l'objet de la sous-section suivante.

²⁶⁸ Voir Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, « *Consolidated Mayburn Mines Limited et al. c. Sa Majesté la Reine* (30 avril 1998), 25326 (C.S.C.) », (1998) 19-20 *L'environnement au Québec* 10, 12. Les auteurs énoncent à cette page : « Il confirme la jurisprudence de la Cour supérieure selon laquelle le tribunal saisi d'une plainte pénale en vertu des articles 106.1 ou 109.3 de la L.q.e. n'est pas le forum approprié pour remettre en question l'opportunité d'une ordonnance ministérielle. Du même coup, il établit qu'il n'appartient pas non plus à un tel tribunal de se prononcer sur la légalité de celle-ci lorsque des mécanismes spécifiques de contestation ont été prévus par le législateur [...] ».

²⁶⁹ C.A. Québec, n°500-09-007275-985, 22 avril 1999, jj. Gendreau, Dussault et Deschamps, en ligne : <http://www.jugements.qc.ca>.

²⁷⁰ *Id.*, p. 6.

2.2.2.2 La norme de contrôle applicable au tribunal de révision

La norme de contrôle applicable à l'évaluation d'une ordonnance du ministre de l'environnement est celle que l'on qualifie de « raisonnable », notamment en raison du caractère discrétionnaire du pouvoir dont l'exercice fait l'objet d'une demande de révision. Le rôle de la cour de révision dans le domaine du droit administratif est ainsi décrit :

« Lorsqu'un organisme dont l'expertise est reconnue agit dans un domaine qui est de son ressort, la cour de révision n'a pas à vérifier le caractère opportun de son interprétation, puisque c'est à cet organisme que le législateur a confié la tâche d'interpréter sa loi de façon définitive. Cependant, la cour ne laissera pas pour autant carte blanche au décideur. Elle pourra vérifier la régularité ou la validité de la décision administrative, c'est-à-dire qu'elle examinera son caractère raisonnable. »²⁷¹

Dans la décision *Environmental Resource Centre c. Canada (Ministre de l'Environnement)*²⁷², la Cour fédérale, qui était saisie d'une contestation de la légalité d'une décision prise par le ministre de l'Environnement en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*²⁷³, a énoncé la distinction entre une décision fondée sur l'interprétation de la loi, à laquelle on applique le critère de la décision correcte, et une mesure relative à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, à laquelle on applique le critère de la décision raisonnable²⁷⁴.

La distinction entre la norme de contrôle de la décision correcte et la norme de contrôle de la décision à caractère raisonnable a été précisée récemment par la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*²⁷⁵:

²⁷¹ Gabrielle PERREAULT, *Le contrôle judiciaire des décisions de l'administration : de l'erreur juridictionnelle à la norme de contrôle*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2002, p. 114.

²⁷² 2001 CFPI 1423, j. Heneghan.

²⁷³ L.C. 1992, c. 37.

²⁷⁴ Préc., note 272.

²⁷⁵ [2008] 1 R.C.S. 190.

« La cour de révision qui applique la norme de la décision correcte relativement à certaines questions de droit, y compris une question de compétence, n'acquiesce pas au raisonnement du décideur; elle entreprend plutôt sa propre analyse au terme de laquelle elle décide si elle est d'accord ou non avec la conclusion du décideur. En cas de désaccord, elle substitue sa propre conclusion et rend la décision qui s'impose. La cour de révision qui applique la norme de la décision raisonnable se demande si la décision contestée possède les attributs de la raisonabilité. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. »²⁷⁶ (*notre souligné*)

Le tribunal de révision ne doit pas entreprendre une nouvelle analyse des motifs ayant mené le ministre à rendre l'ordonnance ou se substituer à son rôle de décideur, mais plutôt s'attarder au caractère raisonnable de la décision. Plus précisément, la Cour suprême décrit ainsi l'application de la norme de la décision raisonnable dans l'arrêt *Dunsmuir* :

« Empreinte de déférence, la norme de la raisonabilité commande le respect de la volonté du législateur de s'en remettre, pour certaines choses, à des décideurs administratifs, de même que le respect des raisonnements et des décisions fondés sur une expertise et une expérience dans un domaine particulier, ainsi que de la différence entre les fonctions d'une cour de justice et celles d'un organisme administratif dans le système constitutionnel canadien.

[...] En présence d'une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, ou lorsque le droit et les faits s'entrelacent et ne peuvent aisément être dissociés, la retenue s'impose habituellement d'emblée. Lorsqu'un décideur interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise. »²⁷⁷

²⁷⁶ *Id.*, 192.

²⁷⁷ *Id.*, 192 et 193.

Dans l'affaire *Beaudin c. Sept-Îles (Ville de)*²⁷⁸, un regroupement de citoyens de la ville de Sept-Îles a contesté une ordonnance, rendue par le ministre de l'Environnement en vertu de l'article 34 L.Q.E., au motif que celle-ci leur était discriminatoire. La Cour supérieure du Québec a tenu compte de certains facteurs, dont la densité de la population et les investissements nécessaires au prolongement de l'aqueduc, pour conclure au caractère non-discriminatoire de la décision du ministre, adoptant ainsi l'attitude de retenue décrite par la Cour suprême en énonçant: « Cette décision n'apparaît ni déraisonnable, ni injuste. Aucune preuve par ailleurs ne peut laisser croire que l'Ordonnance a été émise de mauvaise foi. »²⁷⁹

Le caractère déraisonnable de la décision en matière d'ordonnance de décontamination doit donc être démontré par celui qui la conteste, et le tribunal responsable de juger de sa validité doit faire preuve de « déférence », étant donné l'expertise du ministre de l'environnement ou de la section du territoire et de l'environnement du T.A.Q. dans le domaine de la protection de l'environnement.

La norme de contrôle applicable lors d'un recours à l'encontre d'une décision ou d'une ordonnance administrative a fait l'objet de nombreux développements par la Cour suprême du Canada.

Dans l'arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*²⁸⁰, la Cour suprême a reconnu une méthode d'analyse pragmatique et fonctionnelle permettant de déterminer la compétence octroyée par le législateur à l'organisme administratif. La méthode pragmatique et fonctionnelle appliquée par le tribunal de révision doit tenir compte des quatre (4) facteurs suivants :

²⁷⁸ 2008 QCCS 4590 (CanLII).

²⁷⁹ *Id.*, par. 101.

²⁸⁰ [1988] 2 R.C.S. 1048.

- « 1- la présence ou l'absence d'une clause privative ou d'un droit d'appel dans la loi conférant le pouvoir (A);
 2- l'expertise du tribunal judiciaire qui procède à la révision comparée à celle du décideur administratif sur la question en litige (B);
 3- l'objet de la disposition en cause et de la loi dans son ensemble (C);
 4- la nature de la question soumise au décideur (D). »²⁸¹

Quelque dix (10) ans plus tard, la Cour suprême a confirmé, dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*²⁸² que le tribunal judiciaire procédant à la révision d'une décision administrative devait adopter une approche pragmatique et fonctionnelle afin de déterminer le degré de déférence qui est applicable à ce contrôle judiciaire. Ainsi, la Cour a confirmé que le T.A.Q. appelé à réviser la légalité ou la raisonnable d'une ordonnance émise par le ministre dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire doit respecter la méthode d'analyse pragmatique et fonctionnelle²⁸³.

Quant à la question de la détermination du caractère manifestement déraisonnable d'une décision, celle-ci a fait l'objet de nombreux débats et critiques, le niveau d'exigence requis pouvant varier selon les juges, tel que souligné par l'auteure Gabrielle Perreault²⁸⁴.

²⁸¹ Jean-Pierre VILLAGGI, *L'Administration publique québécoise et le processus décisionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 544.

²⁸² Préc., note 177.

²⁸³ J.-P. VILLAGGI, préc., note 281, p.544. Concernant la méthode d'analyse pragmatique et fonctionnelle, l'auteur énonce à cette page : « Cette méthode est maintenant acquise. Elle s'applique tant au contrôle judiciaire des décisions émanant des tribunaux administratifs qui exercent une fonction quasi judiciaire qu'aux décisions issues de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire accordé à des ministres ou à des organismes gouvernementaux de divers ordres. ».

²⁸⁴ Voir G. PERREAULT, préc., note 271, p. 116. L'auteure énonce à cette page : « Il semble que, malgré les synonymes trouvés à cette expression par la Cour suprême afin de faire ressortir la sévérité du critère, la notion d'interprétation manifestement déraisonnable demeure ambiguë pour les juges qui doivent l'appliquer, ceux-ci ne lui attribuant pas tous le même niveau d'exigence. ».

Dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême du Canada, sous la plume du juge Binnie, a tenté de régler la question en abolissant la complexe distinction entre le « manifestement déraisonnable » et le « raisonnable simpliciter » :

« La distinction entre le « manifestement déraisonnable » et le raisonnable simpliciter doit désormais être abandonnée. Avec le recul, les tentatives répétées d'expliquer la différence entre les deux étaient vaines et importunes. Cependant, la réévaluation globale du mécanisme de contrôle judiciaire devrait explicitement viser non seulement les tribunaux administratifs, mais aussi d'autres types d'organisme administratif et de décideur d'origine législative, y compris des fonctionnaires de rang moyen, voire des ministres. Lorsque ni la logique ni la langue ne peuvent saisir la distinction dans un contexte, elles ne peuvent non plus le faire par ailleurs dans le domaine du contrôle judiciaire. »²⁸⁵

Cette recommandation de la Cour suprême, concernant la réévaluation du mécanisme de contrôle judiciaire devant viser de manière explicite les tribunaux administratifs, certains fonctionnaires et les ministres dotés de pouvoirs décisionnels, démontre que la norme de contrôle applicable en matière de révision administrative aurait avantage à être précisée par le législateur.

Suite à l'arrêt *Dunsmuir*, il semble que le problème d'interprétation ne soit toujours pas résolu, ayant plutôt été transféré à l'appréciation de la norme de raisonnable par les juges et selon les circonstances de l'espèce. Lors du Congrès annuel 2009 du Barreau du Québec, Me Ducharme, traitant de l'arrêt *Canada (Citoyenneté et immigration) c. Khosa*²⁸⁶, affirmait :

« Il semble que la difficulté posée par les deux anciennes normes de raisonnable demeure : le problème est devenu un problème d'application de la nouvelle norme de raisonnable et de modulation selon les circonstances, plutôt que de détermination de laquelle des deux anciennes normes de raisonnable est applicable.

²⁸⁵ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, préc., note 275, 195. L'analyse pragmatique et fonctionnelle de l'arrêt *Bibeault* a été remplacée par l'analyse relative à la norme de contrôle.

²⁸⁶ 2009 CSC 12

L'arrêt *Khosa*, ironiquement, en est une bonne illustration. En effet, le juge Fish dans sa dissidence, est d'accord avec les motifs de la majorité en ce qui a trait aux règles régissant le contrôle judiciaire et est d'accord que la norme applicable est celle de la décision raisonnable. Toutefois, il n'est pas d'accord que la décision attaquée satisfait les exigences de raisonabilité.

On peut donc s'interroger sur l'efficacité du changement de cap effectué dans l'arrêt *Dunsmuir*.²⁸⁷

Dans l'arrêt *Khosa*²⁸⁸, la Cour suprême, établissant un parallèle avec l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*²⁸⁹, conclut que les règles qui régissent le contrôle judiciaire sont applicables devant la Cour fédérale, mais également : « aux décisions de centaines de « types » de décideurs administratifs, du ministre au fonctionnaire le moins expérimenté, exerçant dans des contextes décisionnels variés les pouvoirs distincts qui leur sont conférés par des lois particulières »²⁹⁰.

On peut donc conclure que la norme de contrôle applicable en matière de révision d'une ordonnance émise par le ministre de l'Environnement du Québec, soit celle du caractère raisonnable de la décision, s'applique également au T.A.Q. Aussi, ce Tribunal, à l'instar des autres tribunaux d'appel, est assujéti aux règles de l'analyse pragmatique et fonctionnelle et doit s'y référer afin d'évaluer le degré de déférence requis lors de son contrôle judiciaire.

²⁸⁷ Michèle DUCHARME, « Les arrêts *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick et Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa* ou la réorganisation des règles régissant le contrôle judiciaire par la Cour suprême du Canada. », dans S.F.C.B.Q., coll. Congrès du Barreau – Textes de conférenciers, *Congrès annuel du Barreau du Québec (2009)*, Barreau du Québec, 2009, p. 13.

²⁸⁸ *Canada (Citoyenneté et immigration) c. Khosa*, préc., note 286.

²⁸⁹ L.R.C. 1985, c. F-7.

²⁹⁰ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, préc., note 286, par. 28.

Dans le cadre de l'analyse des pouvoirs d'ordonnance dévolus en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, l'atteinte des objectifs du législateur québécois en matière de sites contaminés se reflète dans l'exercice du pouvoir d'ordonnance par le ministre. La dernière partie de notre étude traite de l'exercice concret du pouvoir d'ordonnance du ministre de l'environnement, plus précisément en vertu de la section IV.2.1 qui porte sur le régime de protection et de réhabilitation des terrains au Québec.

Partie III.

L'EFFICACITÉ DU RÉGIME LÉGISLATIF ENCADRANT LE POUVOIR D'ORDONNANCE DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC DEPUIS 2003

« *La seule condition au triomphe du mal, c'est l'inaction des gens de bien.* »,
Edmund Burke

Cette citation d'Edmund Burke, un homme politique et philosophe irlandais ayant vécu au XVIII^{ème} siècle (1729-1797), est toujours d'actualité et peut fort bien s'appliquer en matière de contamination des sols au XXI^{ème} siècle. Le cadre législatif du pouvoir d'ordonnance ainsi que la nature discrétionnaire de ce pouvoir ayant été abordés aux deux parties précédentes, la présente partie de ce mémoire traite de l'application du pouvoir par le ministre de l'Environnement. Cette dernière partie propose une critique du régime actuel de protection des sols au Québec.

L'exercice des pouvoirs d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation prévus par la *Loi sur la qualité de l'environnement* est analysé à la section 3.1, qui traite d'abord du contenu, soit les motifs et les conclusions, ainsi que des règles d'inscription et de publicité des ordonnances en matière de sols contaminés. On y aborde ensuite la quantité d'ordonnances émises par le ministre, en traitant de l'exercice du pouvoir et des recours du ministre en cas de non-respect des conclusions d'une ordonnance rendue contre une personne ou une municipalité. Cette section établit que bien peu d'ordonnances sont émises en vertu des dispositions de la section IV.2.1 L.Q.E., en comparaison avec le nombre de terrains que l'on retrouve au Répertoire des terrains contaminés du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

En lien avec cet état de fait, la section 3.2 aborde l'éventuelle responsabilité de l'État qui pourrait découler de l'inaction du ministre, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'ordonnance. On y traite finalement des répercussions à long terme de la contamination des sols au Québec et des principes de développement durable ayant été intégrés au régime législatif visant la protection de l'environnement au Québec.

3.1 Les ordonnances émises par le ministre en matière de sites contaminés

Le contenu ainsi que les règles de publicité et d'inscription des ordonnances en matière de sols contaminés sont examinés à la présente section. On y traite également du nombre d'ordonnances émises par le ministre afin de régir la décontamination des sols au Québec, ainsi que des recours possibles pouvant être exercés par le ministre lorsque la personne visée refuse de respecter celle-ci.

3.1.1 Le contenu et l'inscription des ordonnances en matière de sols contaminés

Afin d'approfondir l'analyse du pouvoir d'ordonnance du ministre en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, il est utile de connaître le contenu des ordonnances ainsi que les règles de publicité qui s'y rattachent.

3.1.1.1 Motifs et conclusions

Les ordonnances émises par le ministre doivent contenir les motifs à l'appui de sa décision d'émettre cette ordonnance.

Une ordonnance émise par le ministre de l'Environnement contient les « Attendus » comprenant les motifs de celle-ci ainsi que les conclusions à respecter par la personne visée, spécifiques à la nature de l'ordonnance.

De nombreux motifs peuvent mener le ministre à exercer son pouvoir d'ordonnance afin de protéger la qualité de l'environnement et des terrains du Québec. Malgré un permis d'autorisation d'exploitation d'une entreprise, une ordonnance de cesser l'émission de contaminants peut être émise, notamment lorsque les conditions de celui-ci ne sont pas respectées.

Les plaintes des citoyens d'une municipalité peuvent également porter le ministre à agir en vue de protéger la qualité de leur environnement. À titre d'exemple, l'ordonnance émise le 22 mai 2007 par la ministre de l'environnement, Mme Line Beauchamp, contre Compostage Mauricie inc. se basait entre autres sur les plaintes des citoyens concernant des odeurs nauséabondes qui émanaient de la compagnie de compostage. Cette ordonnance, rendue en vertu de l'article 25 L.Q.E., énonce plusieurs motifs selon lesquels ladite ordonnance a été émise, dont les suivants:

« **ATTENDU QU'**entre le 14 février 2003 et le 14 mai 2007, près de 400 plaintes concernant l'émission récurrente d'odeurs nauséabondes provenant des opérations de Compostage Mauricie inc. ont été déposées au ministère principalement par des citoyens de Saint-Luc-de-Vincennes;

ATTENDU QUE les odeurs émises par le site de compostage peuvent être perçues hors du site pendant des périodes de temps variables, et ce, de façon intermittente puisque la dispersion des odeurs émises dans l'atmosphère est régie par les vents, la turbulence atmosphérique et la topographie des lieux;

ATTENDU QU'une soixantaine d'inspections réalisées entre le 26 mars 2003 et le 14 mai 2007 par les représentants du ministère ont révélé notamment que Compostage Mauricie inc. émettait dans l'environnement un contaminant susceptible de porter atteinte à la santé, au bien-être ou au confort de l'être humain, en l'occurrence des odeurs nauséabondes; »²⁹¹

En vertu de l'article 31.49 L.Q.E., le ministre peut émettre une ordonnance de caractérisation « s'il est fondé à croire que des contaminants visés à l'article 31.43 peuvent être présents dans un terrain» (*notre souligné*). Dans un guide d'application²⁹² publié en mars 2004, le Service des lieux contaminés du Ministère de l'environnement énonce :

« Sur la base de soupçons raisonnables (jugement professionnel) ou d'éléments concrets permettant de fonder le besoin de mieux connaître la nature ou l'ampleur d'une contamination, le ministre peut ordonner la caractérisation d'un terrain dans les conditions et les délais qu'il indique. Ce pouvoir non délégué nécessite un dossier bien étayé. Il peut être utilisé notamment lorsque l'on craint un risque pour la santé humaine ou un impact environnemental appréhendé après que celui qui est visé ait signifié son refus de collaborer, ou auprès de celui qui possède une étude de caractérisation et qui refuse de la transmettre au MENV. »²⁹³

Lorsqu'il exerce un pouvoir d'ordonnance, le ministre doit normalement émettre un avis d'intention à la personne ou la municipalité visée, afin de permettre à celle-ci de rectifier la situation et de collaborer avec le ministère.

²⁹¹ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Ordonnance de la ministre du développement durable, de l'environnement et des parcs en vertu des articles 25 et 27 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2)*, Ordonnance n° 553, Québec, 22 mai 2007, [Ressource électronique], en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/communiqués/2007/c070522_ordonnance.pdf> (consulté le 1^{er} avril 2011).

²⁹² SERVICE DES LIEUX CONTAMINÉS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, « Loi n° 72 (2002, c. 11) » (Guide d'application), Ministère de l'environnement, 2004.

²⁹³ *Id.*, p. 10.

Ainsi, dans la mesure où la personne visée collabore avec le ministre, l'exercice du pouvoir d'ordonnance ne sera pas nécessaire. Cette situation prévaut également pour l'ordonnance de réhabilitation²⁹⁴. L'avis d'intention d'émettre une ordonnance équivaut donc à un avertissement de la part du ministre.

En vertu de l'article 31.43 L.Q.E., le ministre peut émettre une ordonnance de réhabilitation :

« lorsqu'il constate la présence dans un terrain de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites fixées par règlement pris en vertu de l'article 31.69 ou qui, sans être visés par ce règlement, sont susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens ».

Les motifs à l'appui de cette ordonnance peuvent contenir l'étude de caractérisation du terrain. Le guide d'application prévoit 3 étapes préalables à l'émission de l'ordonnance de réhabilitation par le ministre de l'Environnement :

« Les étapes sont les suivantes :

1. préalablement à l'émission d'une ordonnance, le MENV fait les recherches appropriées pour en établir les fondements. Les faits et les données qui permettent d'établir qu'une contamination est présente dans un terrain au-delà des valeurs limites réglementaires ou est susceptible de porter atteinte à la vie, etc., à l'appui de l'ordonnance, sont identifiés;
2. celui qui est visé par l'ordonnance est informé de manière formelle des raisons qui la justifient (requis par l'article 5 de la Loi sur la justice administrative (L.R.Q., c. J-3));
3. l'ordonnance est émise contre celui qui, après en avoir été informé, ne prend pas les dispositions nécessaires pour satisfaire les exigences de la loi. »²⁹⁵

²⁹⁴ *Id.*, p. 7.

²⁹⁵ *Id.*, p. 7.

Ainsi, le refus de collaborer suite à la signification par le ministre d'un avis d'intention peut mener à une ordonnance de réhabilitation. Par contre, si la personne ou l'entreprise décide de collaborer, l'ordonnance ne sera plus nécessaire en autant que la collaboration durera.

Les conclusions d'une ordonnance sont liées au but recherché par le ministre et le nombre de conclusions n'est pas limité. Par exemple, l'ordonnance rendue contre Compostage Mauricie inc., en vertu des articles 25 et 27 L.Q.E., contenait 44 conclusions spécifiques quant à la gestion des eaux de lixiviation, quant à la réception et au conditionnement des intrants, quant à l'entretien de la machinerie et du site, quant à la gestion des opérations, quant à la gestion de l'amas principal de matières organiques, quant à l'étanchéité de la plateforme et des bassins, ainsi que concernant le suivi des eaux souterraines et des eaux évacuées par les drains²⁹⁶.

La principale conclusion de l'ordonnance de caractérisation est de procéder à une étude de caractérisation dans un délai déterminé et de requérir l'inscription d'un avis de contamination au registre foncier dans le cas où l'étude révèle la présence de contaminants excédant les valeurs réglementaires limites.

Quant à l'ordonnance de réhabilitation, celle-ci contient habituellement cinq conclusions principales découlant de la *Loi sur la qualité de l'environnement* : (1) Soumettre à l'approbation du ministre un plan de réhabilitation, incluant un calendrier d'exécution²⁹⁷; (2) inscrire l'avis de contamination sur le registre foncier²⁹⁸; (3) transmettre une copie certifiée de cet avis au ministre²⁹⁹; (4)

²⁹⁶ Voir *Compostage Mauricie Inc. c. Ministre développement durable, environnement / Parcs*, 2007 QCTAQ 08121. La compagnie contesta l'ordonnance devant le T.A.Q., et quatre (4) conclusions furent suspendues jusqu'à ce que le Tribunal ait disposé du recours en contestation, les quarante (40) autres demeurant exécutoires.

²⁹⁷ L.Q.E., art. 31.43, al. 1.

²⁹⁸ *Id.*, art. 31.44.

²⁹⁹ *Id.*, art. 31.44, al. 1 et 31.58.

réaliser les travaux conformément au plan de réhabilitation et au calendrier d'exécution³⁰⁰; (5) et enfin transmettre une attestation d'expert pour établir la conformité des travaux avec les exigences du plan de réhabilitation³⁰¹.

À titre d'exemple, les conclusions d'une ordonnance de réhabilitation du ministre de l'Environnement, monsieur Thomas J. Mulcair, rendue contre 2854-4278 QUÉBEC INC. en vertu de l'article 31.43 L.Q.E., sont édictées comme suit :

« POUR CES MOTIFS ET EN VERTU DES POUVOIRS QUI ME SONT CONFÉRÉS PAR L'ARTICLE 31.43 DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT, JE, SOUSSIGNÉ, MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, ORDONNE À 2854-4278 QUÉBEC INC :

DE SOUMETTRE à mon approbation dans les trois mois de la signification de la présente ordonnance un plan de réhabilitation énonçant les mesures qui seront mises en œuvre pour procéder à la décontamination des immeubles ci-après désignés, accompagné d'un calendrier d'exécution des travaux :

[...]

DE PROCÉDER sans délai conformément à l'article 31.44 à l'inscription sur le registre foncier d'un avis de contamination contenant les informations prévues à l'article 31.58 de la Loi sur la qualité de l'environnement;

DE TRANSMETTRE sans délai au soussigné un double de cet avis de contamination portant certificat d'inscription ou copie de celui-ci certifiée par l'Officier de la publicité foncière;

DE RÉALISER les travaux ou ouvrages requis conformément au plan de réhabilitation et au calendrier d'exécution approuvés;

³⁰⁰ *Id.*, art. 31.43 et 31.48 (*in fine*).

³⁰¹ *Id.*, art. 31.48.

DE TRANSMETTRE au soussigné dès l'achèvement des travaux ou ouvrages une attestation d'un expert visé à l'article 31.65 de la Loi sur la qualité de l'environnement établissant que ces travaux ou ouvrages ont été réalisés conformément aux exigences du plan de réhabilitation approuvé. »³⁰²

À la suite des conclusions de l'ordonnance, le ministre doit aviser la personne visée par celle-ci de son droit de la contester devant le tribunal compétent, soit le Tribunal administratif du Québec, dans un délai précis³⁰³. On retrouve ainsi généralement la formulation suivante :

« **PRENEZ AVIS** que la présente ordonnance peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec conformément aux articles 96 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et qu'un tel recours doit être formé dans les trente (30) jours suivant la date de signification de la décision contestée. »³⁰⁴

La formulation des motifs et des conclusions de l'ordonnance est fondamentale pour en assurer le respect par les personnes visées. Certaines règles de notification, d'inscription et de publicité des ordonnances sont également prévues par la loi.

³⁰² MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Ordonnance du ministre du développement durable, de l'environnement et des parcs en vertu de l'article 31.43 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2)*, Ordonnance n° 536, Québec, 30 juin 2005 [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/communiqués/2005/c050807-ordonnance.pdf>> (consulté le 1^{er} avril 2011).

³⁰³ L.Q.E., art. 97.

³⁰⁴ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, préc., note 302.

3.1.1.2 Inscription et publicité des ordonnances en matière de sols contaminés

La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit des dispositions portant sur l'inscription et la publicité des ordonnances. En premier lieu, les ordonnances de caractérisation et de réhabilitation doivent être notifiées au propriétaire du terrain, ainsi qu'à « tout titulaire d'un droit réel inscrit au registre foncier à l'égard de ce terrain »³⁰⁵.

L'émission de toute ordonnance contre un propriétaire d'immeuble est également inscrite sur le registre foncier³⁰⁶. Ainsi, suite à une vente, les obligations relatives à une ordonnance ne seront pas purgées³⁰⁷. Les auteurs Robert Daigneault et Martin Paquet énoncent ce qui suit concernant les créanciers ayant une garantie sur un immeuble, affecté par la contamination, ayant fait l'objet d'une ordonnance judiciaire :

«Dans l'état actuel du droit et comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les créanciers garantis ne seraient pas entièrement à l'abri des coûts environnementaux, l'ordre de collocation n'intervenant pas lorsqu'il s'agit de remplir une obligation environnementale exigée par la loi. L'obligation doit être remplie avant qu'il y ait distribution aux créanciers garantis, et ce en vertu de l'intérêt public et de la protection des individus. La responsabilité serait cependant limitée à la valeur des sommes qui pourraient être obtenues par la réalisation des actifs. Une ordonnance judiciaire de réhabilitation enregistrée contre un immeuble devient une servitude administrative qui ne sera pas purgée par la vente de l'immeuble.

³⁰⁵ L.Q.E., art. 31.44, al. 2 et art. 31.49, al. 2.

³⁰⁶ *Id.*, art. 118.2.

³⁰⁷ Voir *Caisse populaire de Victoriaville c. Gagné* (2 mars 1998), C.S. Arthabaska, n° 415-05-000498-971, 2 mars 1998, j. Dutil.

Dans la pire des hypothèses, le créancier garanti «passif» ne verrait pas sa responsabilité aller au-delà du montant de sa créance. »³⁰⁸
(*notre souligné*)

L'ordonnance devient ainsi opposable à tout acquéreur subséquent, celui-ci étant tenu, en vertu de la loi, « d'assumer les obligations imposées à l'ancien propriétaire aux termes de l'ordonnance »³⁰⁹.

La loi prévoit aussi que les informations contenues dans les ordonnances sont de nature publique³¹⁰, et que toute personne peut obtenir copie des renseignements disponibles concernant la présence et la quantité de contaminants dans l'environnement³¹¹.

Les ordonnances rendues en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et avis émis préalablement à leur émission sont inscrits dans le registre du ministre³¹². Le M.D.D.E.P. offre un service gratuit de consultation en ligne du « Registre des ordonnances et des avis préalables à l'émission d'une ordonnance rendus en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* »³¹³.

³⁰⁸ R. DAIGNEAULT et M. PAQUET avec la collaboration de L. GOSELIN et des rédacteurs des Publications CCH/FM, préc., note 6, ¶ 31 030.

³⁰⁹ L.Q.E., art. 118.2.

³¹⁰ *Id.*, art. 118.5, al. 2.

³¹¹ L'article 118.4 L.Q.E. s'énonce ainsi : « Toute personne a droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou, concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement.

Le présent article s'applique sous réserve des restrictions aux droits d'accès prévues à l'article 28 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1). ».

³¹² L.Q.E., art. 118.5, par. d).

³¹³ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Registre des ordonnances et des avis préalables à l'émission d'une ordonnance rendus en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Registres publics [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.registres.mddep.gouv.qc.ca/LQE-ordonnances-avis.pdf>>, accessible à l'adresse électronique : <www.registres.mddep.gouv.qc.ca>, site consulté le 28 avril 2011.

On n'y retrouve pour le moment que les ordonnances signifiées à partir du 30 novembre 2009³¹⁴. La consultation de ce registre électronique et du registre complet du ministre permet de connaître la fréquence et le nombre d'ordonnances émises par le ministre en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en matière de réhabilitation des sols contaminés.

Le ministère de l'Environnement a aussi mis en place le système G.T.C. (Gestion des terrains contaminés) afin de compiler les informations portant sur les terrains contaminés du Québec³¹⁵. Un répertoire des terrains contaminés est accessible en ligne gratuitement sur le site internet du M.D.D.E.P.³¹⁶

L'avantage de ce répertoire est qu'il recense des données administratives et techniques ainsi que des renseignements portant sur les terrains contaminés du Québec. Le ministère énonce ainsi le but recherché par ce système :

« Le répertoire des terrains contaminés, appelé le Système de gestion des terrains contaminés (GTC), est une banque de données de renseignements généraux et techniques sur les dossiers de terrains contaminés par des activités industrielles et commerciales. L'objectif du système GTC est de rassembler les renseignements concernant les terrains contaminés au Québec dans le but de cerner la problématique; d'élaborer des orientations, des statistiques et des bilans, ainsi que de favoriser la diffusion de l'information à la

³¹⁴ *Id.*

³¹⁵ Voir site du MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Répertoire des terrains contaminés*, préc., note 36. Le M.D.D.E.P. énonce sur ce site : « Le Répertoire des terrains contaminés permet au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de compiler des renseignements généraux et techniques portant sur les dossiers de terrains contaminés par des activités industrielles et commerciales, ou par des déversements accidentels. Il ne s'agit pas d'un inventaire exhaustif, mais d'une compilation des cas portés à l'attention du Ministère. D'autres sources, comme les municipalités, peuvent également détenir d'autres renseignements dans ce domaine. De façon générale, les terrains inventoriés doivent avoir démontré, lors de leur caractérisation, une contamination des sols supérieure à un critère B de la Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés. ».

³¹⁶ *Id.*

clientèle. Il ne s'agit pas d'un inventaire exhaustif, mais d'une compilation des cas portés à l'attention de Ministère. »³¹⁷

Le répertoire ne contient donc pas les renseignements sur les sols contaminés n'ayant pas fait l'objet de l'attention du ministère ou n'ayant pas été portés à sa connaissance. Aussi, le gouvernement québécois n'a pas de répertoire à caractère public recensant les terrains contaminés lui appartenant, contrairement au gouvernement fédéral, qui tient à jour l'« Inventaire des sites contaminés fédéraux »³¹⁸.

Le cadre législatif du Québec fait en sorte que ce sont les municipalités qui sont responsables, depuis l'adoption de la Loi 72, de l'élaboration d'une liste des terrains contaminés sur leur territoire, et ce en vertu de l'article 31.68, al. 1 L.Q.E.³¹⁹ Étant donné que les municipalités sont responsables d'octroyer les permis mentionnés à l'article 31.68, al. 2 L.Q.E., cette responsabilité assure une cohérence logique.

³¹⁷ SERVICE DES LIEUX CONTAMINÉS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, préc., note 101.

³¹⁸ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Inventaire des sites contaminés fédéraux*, Gouvernement du Canada [Ressource électronique], en ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/fcsi-rscf/home-accueil-fra.aspx?sid=>> (consulté le 1^{er} avril 2011). L'« Inventaire des sites contaminés fédéraux » est accessible en ligne.

³¹⁹ L'article 31.68 L.Q.E. s'énonce ainsi : «**31.68** Toute municipalité doit, sur la base des avis inscrits sur le registre foncier en vertu des articles 31.44, 31.47, 31.58 et 31.59, constituer et tenir à jour une liste des terrains contaminés situés sur son territoire ; cette obligation s'applique également, compte tenu des adaptations nécessaires, à tout organisme qui, en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 31.47 ou du troisième alinéa de l'article 31.58, reçoit du ministre copie de l'un des documents mentionnés dans ces dispositions. Les informations contenues dans cette liste ont un caractère public.

La délivrance par la municipalité de permis de construction ou de lotissement relatifs à un terrain inscrit sur cette liste est subordonnée aux conditions mentionnées aux articles 120 et 121 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1). ».

La Direction du greffe de la Ville de Montréal diffuse une « Liste de terrains contaminés » accessible gratuitement sur le site internet de cette municipalité³²⁰. Le « Répertoire des terrains contaminés » disponible sur le site internet du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs offre également un critère de recherche par municipalité, MRC ou région, en plus d'autres critères³²¹. L'obligation de tenir une liste des terrains contaminés ne s'applique qu'aux terrains dont la contamination est connue par la municipalité, par son inscription au registre foncier.

Lorsque le ministre émet une ordonnance de caractérisation ou de réhabilitation, l'article 31.58 L.Q.E. prévoit l'inscription d'un avis de contamination sur le registre foncier, lorsque l'étude révèle « la présence de contaminants dans un terrain dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires », ce qui implique également son inscription sur la liste des terrains contaminés de la municipalité où se trouve le terrain.

Toutefois, considérant que les municipalités établissent leur liste de terrains contaminés en fonction des avis inscrits au registre foncier (en vertu des articles 31.44, 31.47, 31.58 et 31.59 L.Q.E.³²²), on n'y retrouve que les terrains ayant fait l'objet d'un avis de contamination ou de restriction d'utilisation, ainsi que les terrains dont les propriétaires ont requis l'inscription d'un avis de décontamination³²³.

³²⁰ VILLE DE MONTRÉAL, *Liste de terrains contaminés*, Direction du Greffe [Ressource électronique], en ligne : <http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7237.74643772&_dad=portal&_chema=PORTAL> (site consulté le 28 avril 2011).

³²¹ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Répertoire des terrains contaminés*, préc., note 36.

³²² L.Q.E., art. 31.68, al. 1.

³²³ L.Q.E., art. 31.59, al. 1.

Les autres terrains contaminés du Québec ne sont pas répertoriés par les municipalités en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le pouvoir d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation du ministre de l'Environnement représente donc une véritable épée de Damoclès pour les municipalités et les personnes responsables d'une contamination sur un terrain, ou ayant eu la garde depuis 2003 d'un terrain n'ayant pas fait l'objet de mesures de réhabilitation.

Les règles de notification, d'inscription et de publicité des ordonnances permettent néanmoins d'assurer la transparence et la connaissance des ordonnances déjà signifiées à ceux pouvant y être opposés. Le caractère public des ordonnances permet également d'en connaître la fréquence.

3.1.2 La quantité d'ordonnances émises par le ministre en matière de sols contaminés

L'exercice effectif des pouvoirs d'ordonnance du ministre de l'Environnement, en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, est analysé à la présente sous-section en fonction du registre des ordonnances du M.D.D.E.P. Aussi, la présente sous-section aborde les recours possibles du ministre lui permettant de faire respecter son ordonnance, lorsqu'il a décidé d'user de son pouvoir discrétionnaire en ce sens.

3.1.2.1 Exercice du pouvoir d'ordonnance

À l'instar de plusieurs lois visant à protéger l'environnement, l'application de certains articles de la *Loi sur la qualité de l'environnement* est de nature « rétrospective ».

Cette qualification ne doit pas être confondue avec la nature « rétroactive » d'une loi, que l'on considère comme étant entrée en vigueur à une date précise, antérieure à la date de sa publication³²⁴ :

« La loi « rétrospective » attache aussi de nouvelles conséquences à un événement survenu avant son entrée en force mais elle se distingue toutefois de la loi rétroactive en ce qu'elle ne prend effet qu'à partir de son entrée en vigueur. En d'autres termes, elle confère à un acte antérieur à son entrée en vigueur un effet juridique différent mais ce nouvel effet n'est applicable qu'après la mise en vigueur de la loi.»³²⁵

Ainsi, une entreprise ayant cessé ses activités avant mars 2003 n'est pas assujettie à l'article 31.51 L.Q.E. qui oblige toute entreprise qui cesse ses activités de procéder à la caractérisation du terrain, cette disposition de la *Loi sur la qualité de l'environnement* n'étant pas rétroactive dans son application³²⁶. Par contre, advenant un changement d'activités ou une réhabilitation volontaire du terrain par une entreprise, celle-ci doit procéder à la caractérisation du terrain en vertu des articles 31.53 L.Q.E., 31.54 L.Q.E. et 31.57 L.Q.E.

Les pouvoirs d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation ont été créés pas la Loi 65, puis modifiés par la Loi 72. Bien que la Loi 65 soit entrée en vigueur en juin 1990, le ministre peut néanmoins émettre ce type d'ordonnances « même lorsque le contaminant a été émis antérieurement au 22 juin 1990 »³²⁷.

³²⁴ S. LAVALLÉE, préc., note 67, p. 151.

³²⁵ *Id.*, p. 151 et 152.

³²⁶ Voir O. NADON, préc., note 160, à la page 221. L'auteure énonce à cette page : « Depuis mars 2003, celui qui cesse définitivement d'exercer une activité classée est assujetti. Ce n'est pas le cas cependant de celui qui avait cessé ses activités avant cette date. En vertu de la L.Q.E., cet ancien exploitant n'aura pas d'obligation particulière s'il ne prévoit pas réutiliser son site ou s'il envisage de le vendre. ».

³²⁷ S. LAVALLÉE, préc., note 67, p. 151.

La nature « rétrospective » de la *Loi sur la qualité de l'environnement* se concrétise donc dans l'exercice du pouvoir d'ordonnance par le ministre de l'Environnement, particulièrement en vertu de la partie IV.2.1 L.Q.E. qui porte sur la protection et la réhabilitation des terrains contaminés. On classe les ordonnances de caractérisation et de réhabilitation dans la catégorie des ordonnances « rétrospectives » au niveau de leur application³²⁸.

La loi prévoit de manière spécifique cette rétrospectivité ainsi que la rétroactivité de certaines dispositions. L'auteure Odette Nadon, dans son article intitulé *Terrains contaminés, terrains minés*, énonce :

« En ce qui concerne le pouvoir d'ordonnance du ministre prévu aux articles 31.43 et 31.49 de la L.Q.E., il est clair qu'envers la personne qui a émis, déposé, dégagé ou rejeté en tout ou en partie les contaminants ou a permis une telle chose, la loi a une portée rétroactive puisqu'elle le mentionne expressément.

[...]

D'un autre côté, pour les mêmes pouvoirs d'ordonnance qui sont prévus à l'égard du gardien d'un terrain à titre de propriétaire, de locataire ou à quelque autre titre que ce soit, la portée de ces articles sera de caractère rétrospectif puisqu'ils prévoient que les ordonnances peuvent être rendues contre ces personnes « après l'entrée en vigueur du présent article ». »³²⁹

Le pouvoir d'ordonnance de réhabilitation de l'article 31.43 L.Q.E. peut être appliqué de manière rétroactive à l'égard du pollueur : « le ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui, - même avant l'entrée en vigueur du présent article, a émis, déposé, dégagé ou rejeté, en tout ou partie, les contaminants, ou en a permis l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet;». La seule exception est le cas particulier du gardien du terrain, pour qui l'alinéa 1 de l'article 31.43 L.Q.E. prévoit spécifiquement que la garde doit avoir eu lieu après l'entrée en vigueur de cet article : « — après l'entrée en

³²⁸ Diane SAXE, « Retrospective Liability for Environmental Contamination », (1992) 71 *R. du B. can.* 492, p. 501.

³²⁹ O. NADON, préc., note 160, aux pages 219 et 220.

vigueur du présent article, a ou a eu la garde du terrain, à titre de propriétaire, de locataire ou à quelqu'autre titre que ce soit ; ».

Bien que le ministre puisse exercer son pouvoir d'ordonnance de manière rétroactive ou rétrospective, dépendamment à qui elle est adressée, la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que la personne visée par l'ordonnance conserve le droit d'exercer ses recours civils afin de recouvrer les frais occasionnés par une ordonnance de caractérisation ou de réhabilitation³³⁰. Les industries ont donc intérêt à prévoir des clauses dans le contrat de vente et d'achat d'un terrain qui serait potentiellement contaminé suite à l'exercice de certaines activités commerciales ou industrielles. Les auteurs Daigneault et Paquet énoncent à cet effet:

« Bien qu'il soit indiqué de préciser, dans l'acte de vente, l'utilisation que l'acquéreur entend faire de l'immeuble, des problèmes peuvent se poser à l'égard de tiers acquéreurs. Selon les circonstances, la contamination peut constituer un vice sérieux et nuisible en enlevant à un terrain toute valeur spéculative et commerciale. »³³¹

Lors de l'adoption du projet de Loi 72, le ministre soutenait que les pouvoirs d'ordonnance en matière de réhabilitation des terrains contaminés devaient être exercés dans les cas les plus sérieux de contamination : « Le ministre soutenait que l'intérêt de ces pouvoirs n'est pas de forcer la réhabilitation du terrain à proprement parler, mais d'avoir simplement la possibilité d'exercer cette contrainte. »³³²

³³⁰ L'article 31.50 L.Q.E. s'énonce ainsi : « **31.50** Toute ordonnance rendue en vertu de l'article 31.43 ou 31.49 est sans préjudice des recours civils dont peut disposer la personne ou municipalité visée par l'ordonnance pour le recouvrement total ou partiel des frais occasionnés par cette ordonnance ou, le cas échéant, de la plus-value acquise par le terrain par suite de sa réhabilitation. ».

³³¹ R. DAIGNEAULT et M. PAQUET avec la collaboration de L. GOSELIN et des rédacteurs des Publications CCH/FM, préc., note 6, ¶ 30 650.

³³² D. BOUCHARD et A. COCHE, préc., note 64, à la page 176.

Malgré le pouvoir étendu émanant de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le ministre a exercé son pouvoir d'ordonnance, en matière de sols contaminés, de manière fort discrète. La *Loi sur la qualité de l'environnement* ayant été adoptée en 1972, la toute première ordonnance rendue en vertu de cette loi date de 1973. Cette ordonnance visait la Corporation municipale de la Cité d'Aylmer et avait pour objet la « construction d'une conduite d'aqueduc, d'égout sanitaire et d'égout pluvial »³³³.

Dans les années 1970 et 1980, la grande majorité des ordonnances visait des municipalités, et étaient rendues en vertu de l'article 29 L.Q.E.:

« **29.** Le ministre peut, après enquête, ordonner à une municipalité d'exercer les pouvoirs relatifs à la qualité de l'environnement que confère à cette municipalité la présente loi ou toute autre loi générale ou spéciale. »

Ces ordonnances visaient pour la plupart la réfection du système d'aqueduc, du réseau d'égout et du système d'alimentation en eau potable. En 1978, le ministre de l'environnement signifia à la Communauté urbaine de Québec une ordonnance de limiter l'émission de contaminants provenant de l'incinérateur de déchets de la ville³³⁴. Il s'agissait de la 1^{ière} ordonnance rendue en vertu des articles 25, 27 et 28 L.Q.E.

Dans les années 90, certaines personnes font aussi l'objet d'ordonnances, mais on note toujours une majorité d'ordonnances émises envers les municipalités du Québec, en vertu de la section V L.Q.E., intitulée « La qualité de l'eau et la gestion des eaux usées ». Le registre des ordonnances du ministre fait état de

³³³ BUREAU DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DES PLAINTES SUR LA QUALITÉ DES SERVICES, *Liste des ordonnances rendues en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)*, Québec, Secrétariat général et Direction de la vérification interne, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Créé le 10 juin 2010, Ordonnance n° 3.

³³⁴ *Id.*, Ordonnance n° 224.

nombreuses ordonnances visant la protection de la qualité de l'eau et son assainissement.

En ce qui concerne la tendance remarquée quant à la quantité d'ordonnances, on note que de 1973 à 1979, le ministre de l'environnement a émis plus de deux cents (200) ordonnances en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ce nombre est d'environ quatre-vingts (80) dans la décennie suivante. Dans les années 1990, suite à l'entrée en vigueur de la Loi 65, le ministre a émis moins de cinquante (50) ordonnances. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi 72, en 2003, qui modifiait la section IV.2.1 L.Q.E., le ministre a émis moins de quarante (40) ordonnances, dont seulement cinq (5) en vertu de cette section.

En ce qui concerne plus précisément les ordonnances visant la réhabilitation des terrains contaminés, on a dû attendre l'adoption de la Loi 65 et de la partie IV.2.1 L.Q.E. portant sur la protection des terrains. La première ordonnance de caractérisation fut signifiée le 28 janvier 1991³³⁵. Cette ordonnance de caractérisation rendue en vertu des anciens articles 31.42 et 31.44 L.Q.E., était destinée à Mines d'Or Eldorado Inc.

La deuxième ordonnance de caractérisation fondée sur ces articles rendue par le ministre de l'Environnement du Québec est l'ordonnance signifiée à la Cie pétrolière Impériale Ltée, le 16 mars 1998³³⁶. Cette ordonnance de caractérisation émise par le ministre de l'Environnement du Québec envers la Cie pétrolière Impériale Ltée a été contestée jusqu'à la Cour suprême du Canada³³⁷.

³³⁵ *Id.*, Ordonnance n° 401.

³³⁶ *Id.*, Ordonnance n° 448.

³³⁷ *Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, préc., note 31.

Tel qu'indiqué dans les développements antérieurs, la Cie pétrolière Impériale Ltée a contesté la validité de l'ordonnance émise par le ministre de l'Environnement, qui avait participé aux travaux de réhabilitation du terrain et faisait l'objet de poursuites par le propriétaire actuel du site. La Cour suprême a reconnu la validité de l'ordonnance, n'adhérant pas aux arguments de la pétrolière concernant le manque d'impartialité du ministre. La Cour a également établi un lien entre le principe du pollueur payeur et l'ordonnance de caractérisation de l'ancien article 31.42 L.Q.E. (maintenant 31.49 L.Q.E.), décrivant ainsi l'application de ce principe :

« Adopté en 1990 (L.Q. 1990, ch. 26, art. 4), l'art. 31.42 LQE applique le principe dit du pollueur-payeur, maintenant intégré dans la législation environnementale du Québec. Ce principe est d'ailleurs bien établi dans le droit de l'environnement du Canada. [...]

Dans une optique de développement durable, ce principe impose aux pollueurs la responsabilité de corriger les situations de contamination dont ils sont responsables et d'assumer directement et immédiatement les coûts de la pollution. Il cherche en même temps à rendre les auteurs de celle-ci plus soucieux des impératifs de la préservation des écosystèmes, dans le cours de leurs activités économiques. »³³⁸

Malgré l'aval de la Cour suprême concernant l'exercice du pouvoir d'ordonnance de caractérisation, on dut attendre jusqu'en 2006, soit (3) trois ans après cet arrêt, avant que le ministre ne rende une autre ordonnance de caractérisation en vertu de l'article 31.49 L.Q.E.³³⁹

³³⁸ *Id.*, 641 et 642.

³³⁹ BUREAU DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DES PLAINTES SUR LA QUALITÉ DES SERVICES, *Liste des ordonnances rendues en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)*, préc., note 333, Ordonnance n° 547.

Le ministre de l'environnement signifia deux (2) autres ordonnances de caractérisation en 2006, contre les compagnies ADO Métal³⁴⁰ et le RAQ³⁴¹, et aucune ordonnance de caractérisation ne fut émise de 2007 à 2010.

En 2003, Jean-François Girard énonçait que : « L'immobilisme apparent du ministre de l'Environnement dans de trop nombreux dossiers n'est d'ailleurs pas sans nous laisser perplexes. »³⁴² Cette réflexion est toujours d'actualité, suite aux modifications législatives de la section IV.2.1 L.Q.E. Le registre du ministre contient au total cinq (5) ordonnances de caractérisation, dont seulement trois (3) ont été émises suite à l'adoption de la Loi 72.

En ce qui concerne l'ordonnance de réhabilitation aujourd'hui prévue à l'article 31.43 L.Q.E., le ministre n'exerça ce pouvoir que deux fois, et seulement depuis les modifications apportées par la Loi 72, bien que ce pouvoir était prévu par la Loi 65. Il l'exerça d'abord en 2005, à l'égard de 2854-4278 Québec inc.³⁴³, puis en 2008 à l'égard de Service sanitaire M. Gauthier inc.³⁴⁴

Bien que ces ordonnances n'aient pas été rendues suite à une ordonnance de caractérisation, le peu d'ordonnances de caractérisation émises par le ministre résulte également en un nombre ridiculement bas d'ordonnances de réhabilitation, malgré un répertoire contenant des milliers de sites contaminés au Québec, dont plusieurs n'ont pas fait l'objet d'une réhabilitation complète³⁴⁵.

³⁴⁰ *Id.*, Ordonnance n° 549.

³⁴¹ *Id.*, Ordonnance n° 550.

³⁴² J.-F. GIRARD, préc., note 37, à la page 351.

³⁴³ BUREAU DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DES PLAINTES SUR LA QUALITÉ DES SERVICES, *Liste des ordonnances rendues en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)*, préc., note 333, Ordonnance n°. 536.

³⁴⁴ *Id.*, Ordonnance n° 560.

³⁴⁵ L'ensemble du Répertoire des terrains contaminés contenait 8 272 enregistrements en date du 6 octobre 2010.

À titre d'exemple, la société d'État Hydro-Québec fait l'objet de 261 fiches dans le Répertoire des terrains contaminés³⁴⁶, dont plusieurs n'ont pas fait l'objet d'une réhabilitation des sols et indiquent la mention « Non terminée ». En ce qui concerne la qualité des sols résiduels après la réhabilitation, on retrouve sur un grand nombre de fiches du Répertoire des terrains contaminés la mention « Non précisée ».

Intéressés par le fait que la liste des terrains contaminés du M.D.D.E.P. contenait 3 514 terrains faisant l'objet d'une problématique, Daniel Bouchard et Aline Coche posent un questionnement qui mérite réflexion : « Faut-il en déduire que parmi les 3 514 dossiers « actifs » ainsi portés à l'attention du ministère, aucun (ou presque) ne justifierait son intervention même si tous ont un niveau de contamination supérieur au seuil réglementaire? »³⁴⁷

Le nombre de sites contaminés ne faisant l'objet d'aucune ordonnance s'explique difficilement, considérant que le ministre dispose de plusieurs recours dans l'éventualité où une ordonnance n'est pas respectée par la personne ou la municipalité visée.

3.1.2.2 Recours du ministre

Concernant les ordonnances rendues en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, l'article 113 L.Q.E., qui n'a pas été modifié par la Loi 72, prévoit ce qui suit :

³⁴⁶ Selon les informations du Répertoire consulté en date du 6 octobre 2010.

³⁴⁷ D. BOUCHARD et A. COCHE, préc., note 64, à la page 197.

« **113.** Lorsque quiconque refuse ou néglige de faire une chose qui lui a été ordonnée en vertu de la présente loi, le ministre peut faire exécuter la chose aux frais du contrevenant et en recouvrer le coût de ce dernier avec intérêts et frais de la même manière que pour toute dette due au gouvernement. Le ministre peut également la faire exécuter aux frais des administrateurs et des dirigeants de la personne morale qui refuse ou néglige de la faire et en recouvrer le coût avec intérêts et frais de ceux-ci, lesquels sont tenus solidairement dans les cas suivants:

1° ils ont autorisé ou encouragé la personne morale à refuser ou à négliger de la faire ou lui ont ordonné ou conseillé de refuser ou de négliger de la faire;

2° ils ont toléré que la personne morale refuse ou néglige de la faire.

Toute somme due au gouvernement en application du premier alinéa est garantie par une hypothèque légale sur les biens meubles et immeubles du contrevenant. »

Sophie Lavallée résume ainsi la portée de l'article 113 L.Q.E. :

« De plus, advenant le défaut du destinataire de l'ordonnance de procéder à la caractérisation et/ou à la réhabilitation du terrain, le ministre pourra les faire exécuter et en réclamer les frais directs et indirects du responsable, en la manière de toute dette due au gouvernement, pouvoir que le ministre pouvait auparavant exercer en vertu de la loi 65, mais qui a rarement été utilisé, dans les faits. »³⁴⁸

³⁴⁸ S. LAVALLÉE, préc., note 50, p. 24.

En matière de sols contaminés, l'article 31.62 L.Q.E. donne un vaste pouvoir au ministre, lui permettant de prendre les mesures qui sont nécessaires pour remédier au défaut d'une personne ou d'une municipalité de procéder à une étude de caractérisation, de fournir un document exigible en vertu de la loi ou de respecter certaines dispositions en matière de réhabilitation d'un terrain contaminé³⁴⁹.

³⁴⁹ L'art. 31.62 L.Q.E. s'énonce ainsi : «**31.62** En cas de défaut d'une personne ou municipalité de procéder à une étude de caractérisation ou de fournir tout renseignement, document, étude ou expertise supplémentaire exigible en vertu des dispositions de la présente section, ou si elle fait défaut de requérir une inscription sur le registre foncier, le ministre peut prendre les mesures nécessaires pour remédier au défaut.

Il en va de même lorsqu'une personne ou municipalité fait défaut de transmettre ou de modifier un plan de réhabilitation exigible en vertu de ces dispositions, ou encore si elle fait défaut de réaliser un plan de réhabilitation tel qu'approuvé et selon l'échéancier arrêté ou d'en respecter les conditions une fois réalisé ; le ministre peut en pareil cas prendre les mesures qu'il estime indiquées pour décontaminer le terrain ou pour assurer la mise en œuvre du plan.

Le ministre peut, de la même manière que pour toute dette due à l'État, recouvrer de la personne ou municipalité en défaut les frais directs et indirects occasionnés par les mesures prises en application du présent article.

Les sommes dues à l'État en application du présent article sont garanties par une hypothèque légale sur les biens meubles et immeubles de la personne en défaut. ».

Dans l'éventualité où la personne ou la municipalité visée par l'ordonnance ne respecte pas les conclusions de celle-ci, soit en n'effectuant pas ou en ne transmettant pas l'étude de caractérisation ou en ne procédant pas aux travaux de réhabilitation, l'article 106.1 L.Q.E. prévoit une amende qui varie pour une personne morale (au moins 6 000 \$ et au plus 1 000 000 \$, en cas de récidive) et une personne physique (au moins 2 000 \$ et au plus 40 000 \$ en cas de récidive) ainsi qu'une possibilité d'emprisonnement d'un an pour cette dernière³⁵⁰.

Toutefois, cette sanction pénale n'est pas obligatoirement accompagnée d'une ordonnance de cessation ou de caractérisation, en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Tel que souligné par l'auteur Jean-François Girard, le ministre est seul à détenir un tel pouvoir :

³⁵⁰ L'article 106.1 L.Q.E s'énonce ainsi : « **106.1.** Quiconque enfreint l'article 20, l'article 70.8 ou 70.9, refuse ou néglige de se conformer à une mesure de décontamination indiquée par le ministre en vertu du deuxième alinéa de l'article 70.18 ou à une ordonnance du ministre visée à la présente loi ou, de quelque façon, entrave ou empêche l'exécution d'une telle ordonnance ou y nuit, commet une infraction et est passible:

a) dans le cas d'une personne physique, d'une amende d'au moins 2 000 \$ et d'au plus 20 000 \$ dans le cas d'une première infraction et une amende d'au moins 4 000 \$ et d'au plus 40 000 \$ dans le cas d'une récidive, ou, dans tous ces cas, d'une peine d'emprisonnement d'un maximum d'un an ou de la peine d'emprisonnement et de l'amende à la fois malgré l'article 231 du Code de procédure pénale (chapitre C-25.1);

b) dans le cas d'une personne morale, d'une amende d'au moins 6 000 \$ et d'au plus 250 000 \$ dans le cas d'une première infraction et, d'une amende d'au moins 50 000 \$ et d'au plus 1 000 000 \$ dans le cas d'une récidive et d'une amende d'au moins 500 000 \$ et d'au plus 1 000 000 \$ pour une récidive additionnelle.

Commets également une infraction et est pareillement passible des mêmes peines quiconque:

a) fait défaut de transmettre au ministre un plan de réhabilitation requis en vertu des articles 31.51, 31.54 ou 31.57, ou une attestation requise en vertu de l'article 31.48;

b) ne respecte pas un plan de réhabilitation approuvé par le ministre en vertu des dispositions de la section IV.2.1;

c) fait défaut de procéder à une étude de caractérisation requise en vertu des articles 31.51 ou 31.53;

d) fait défaut de requérir une inscription sur le registre foncier exigée en vertu des dispositions de la section IV.2.1;

e) enfreint les prescriptions des articles 31.52 ou 31.63. ».

« En fait, en vertu de la LQE, seule une ordonnance du ministre de l'Environnement peut être faite en sorte qu'une personne ou une municipalité soit tenue de cesser l'émission d'un contaminant ou de décontaminer un terrain (art. 25, 26, 31.42 et suivants, 114.1 et 115.1 L.Q.E.).

D'ailleurs, un examen de l'économie de la *Loi sur la qualité de l'environnement* laisse voir que seul le ministre de l'Environnement possède quelque pouvoir d'agir directement, toujours par ordonnance, à l'encontre du propriétaire, du gardien ou de l'occupant d'un terrain contaminé. »³⁵¹

Lorsqu'une entreprise ou une personne ne respecte pas l'ordonnance qui a été émise à son égard, le ministre de l'Environnement ou le procureur général du Québec, agissant au nom du ministre, peut s'adresser à la Cour supérieure afin d'obtenir une injonction, ainsi qu'une ordonnance de sauvegarde. Le non-respect des décisions émanant de la Cour supérieure entraîne un outrage au tribunal pouvant également être sanctionné.

Le 23 janvier 2006, le ministre de l'environnement M. Thomas J. Mulcair, représenté par le Procureur général du Québec, a présenté des requêtes en injonction permanente et interlocutoire devant la Cour supérieure à l'encontre d'un exploitant de dépôt de matériaux secs, 2332-4197 Québec Inc., à qui il avait émis une ordonnance, en vertu des articles 25 et 27 L.Q.E., de limiter les émissions atmosphériques, principalement en hydrogène sulfuré, de contrôler le rejet des eaux et de procéder à l'installation d'appareils pour mesurer et limiter l'émission de biogaz³⁵². Le communiqué de presse traitant de cette nouvelle cite le ministre Mulcair de la manière suivante :

³⁵¹ J.-F. GIRARD, préc., note 37, à la page 312.

³⁵² BUREAU DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DES PLAINTES SUR LA QUALITÉ DES SERVICES, *Liste des ordonnances rendues en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)*, préc., note 333, Ordonnance n° 541.

« Il va de soi que j'aurais préféré ne pas avoir à recourir à toutes ces procédures pour obtenir les résultats environnementaux recherchés. Je tiens cependant à envoyer un message clair quant à ma détermination de faire respecter intégralement l'ordonnance que j'ai émise le 19 juillet 2005 à l'exploitant de ce DMS afin de garantir à la population de Cantley la qualité de leur environnement. »³⁵³

La ministre de l'environnement, Mme Line Beauchamp, a également usé de ce recours supplémentaire en déposant une requête en injonction devant la Cour supérieure à l'encontre de Compostage Mauricie Inc. qui ne respectait pas les conclusions exécutoires de l'ordonnance émise à son endroit. Le communiqué de presse citant la ministre énonce :

« Depuis la signification de l'ordonnance, le Ministère a reçu plusieurs plaintes à propos des activités de Compostage Mauricie, traduisant la préoccupation grandissante de la population de Saint-Luc-de-Vincennes envers les mauvaises odeurs qui émanent de l'entreprise. Je comprends tout à fait leur inquiétude devant cette situation qui affecte leur qualité de vie et leur droit à un environnement sain, et j'entends bien prendre tous les moyens légaux afin de régler ce problème. »³⁵⁴

Dans l'éventualité où le ministre aurait exercé ses pouvoirs en vertu de l'alinéa 1 de l'article 115.1 L.Q.E., il pourra réclamer les frais directs et indirects de ces mesures³⁵⁵. À cet égard, le gouvernement a adopté, en vertu de l'article 116.1.1 L.Q.E., le *Règlement sur le tarif permettant de déterminer les coûts d'échantillonnage, d'analyse, d'inspection ou d'enquête faisant partie des frais*

³⁵³ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Dépôt de matériaux secs de Cantley – Le gouvernement du Québec obtient de la Cour supérieure une ordonnance de sauvegarde* (Communiqué de presse, Québec, le 23 janvier 2006 : [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquie.asp?no=929>> (consulté le 26 mai 2010).

³⁵⁴ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Requête en injonction à l'endroit de l'entreprise Compostage Mauricie Inc.* (Communiqué de presse), Québec, le 21 septembre 2007 [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquie.asp?no=1193>> (consulté en date du 26 mai 2010).

³⁵⁵ L.Q.E., art. 115.1, al. 3.

*d'une poursuite civile ou pénale intentée pour l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*³⁵⁶, qui énonce :

« 1. Les coûts engagés par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs comprennent ceux afférents à l'utilisation du personnel et des équipements du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ainsi que, le cas échéant, ceux rattachés à l'utilisation de ressources humaines et matérielles externes. »³⁵⁷

L'Annexe I de ce règlement établit un tarif pour les équipements spécialisés ainsi que la main-d'œuvre du ministre³⁵⁸. Ainsi, une personne, une municipalité ou une entreprise est en mesure de connaître le risque monétaire approximatif auquel elle s'expose en cas de poursuite civile ou pénale par le ministre de l'environnement, cette poursuite pouvant notamment résulter du non-respect d'une ordonnance de cesser l'émission d'un contaminant, de procéder à une étude de caractérisation ou de réhabiliter le terrain contaminé conformément à un plan approuvé par le ministre.

Disposant de plusieurs recours en cas de non-respect d'une ordonnance, le ministre peut également être tenu responsable ou entraîner la responsabilité de l'État, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'ordonner la décontamination de sols.

³⁵⁶ *Règlement sur le tarif permettant de déterminer les coûts d'échantillonnage, d'analyse, d'inspection ou d'enquête faisant partie des frais d'une poursuite civile ou pénale intentée pour l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, (2005) 27A G.O. II 3222A.

³⁵⁷ *Id.*, art. 1.

³⁵⁸ *Id.*, art. 2.

3.2 L'éventuelle responsabilité de l'État en lien avec l'exercice discrétionnaire du pouvoir d'ordonnance du ministre et la contamination de l'environnement

La présente sous-section traite de la responsabilité de l'État, en lien avec la contamination de l'environnement et plus particulièrement des sols. On y traite également des impacts de la contamination de l'environnement, en lien avec les principes de développement durable. L'application de ces principes, incluant celui du pollueur payeur, sont nécessaires pour que les véritables responsables de la contamination soient ceux qui paient pour la réhabilitation des sols, tel que prévu par la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

3.2.1 La responsabilité de l'État

Dès le début des années 1970, le droit des citoyens de ne pas subir la pollution industrielle a été reconnu, notamment dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Industrial Granules Ltd.*³⁵⁹ Dans cette cause, le procureur général du Québec demandait à la Cour supérieure d'ordonner à une usine de cesser de contaminer l'environnement avec des granules de fer, alors que cette usine plaidait avoir acquis certains droits en raison du fait que lors de sa construction, cette industrie se situait dans une zone industrielle. La Cour supérieure a accordé l'injonction interlocutoire, énonçant :

« Le tribunal décide que l'intimée n'a acquis aucun droit lui permettant de polluer l'environnement. Cet état de fait étant non seulement contraire aux termes de la loi de la qualité de l'environnement, mais aussi contraire au droit commun où l'on trouve le vieux principe « *the use not amount to a nuisance* ». »³⁶⁰

³⁵⁹ *Le procureur général de la province de Québec v. Industrial Granules Limited et Chemins de fer nationaux du Canada* (mis en cause), [1974] C.S. 439 (j. Mackay).

³⁶⁰ *Id.*, p. 439 et 440.

Dans cette décision, le juge Mackay a également rappelé que le ministère public avait le devoir de faire appliquer la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin d'éviter une pollution industrielle dommageable pour les résidents³⁶¹.

En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le ministre bénéficie toutefois « de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* »³⁶². L'auteur Michel Bélanger, dans son étude intitulée *Responsabilité de l'État et de ses sociétés en environnement*³⁶³ distingue les décisions relevant du niveau politique de celles relevant du niveau opérationnel, énonçant que : « seuls les dommages découlant de l'exécution (niveau opérationnel) des décisions à caractère politique, par opposition à leur élaboration (niveau planification), sont susceptibles d'engager la responsabilité civile de l'autorité publique. »³⁶⁴

La Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Entreprises Sibeca*³⁶⁵, a confirmé qu'en matière de responsabilité de l'État, on ne peut prétendre à la mauvaise foi de l'Administration³⁶⁶.

³⁶¹ *Id.*

³⁶² L.Q.E., art. 123, al. 2. Cette immunité est ainsi décrite dans la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37, art. 16 : « **16.** Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs. ».

³⁶³ M. BÉLANGER, préc., note 154, 1994.

³⁶⁴ *Id.*, p. 35.

³⁶⁵ *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304.

³⁶⁶ Louis MASSON, « La Cour suprême 2004-2005 et le droit administratif », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 240, *Développements récents en droit administratif et constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 3, à la page 11. Traitant de l'arrêt *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3. R.C.S. 304, l'auteur énonce à cette page : « La mauvaise foi administrative n'existe pas. C'est ainsi que le jugement condamnant la ville à des dommages-intérêts à la suite de l'adoption d'un règlement de zonage qui a entraîné des pertes importantes d'un promoteur immobilier est cassé par la Cour d'appel du Québec, confirmée par la Cour suprême du Canada. ».

Dans cette affaire, un promoteur immobilier a poursuivi la municipalité de Frelighsburg, qui lui avait vendu un terrain, pour avoir modifié un règlement de zonage qui empêchait le développement de son projet initial sur ledit terrain. Des partisans de la préservation du mont situé sur le terrain avaient été élus au conseil municipal entre le moment de la vente du terrain et la modification du règlement de zonage.

En première instance, la Cour supérieure a tenu la municipalité responsable, la condamnant à payer la somme de 330 500 \$. Cette condamnation a été cassée en appel et la Cour suprême a rejeté le recours des Entreprises Sibeca Inc., énonçant :

« L'adoption, la modification ou l'annulation d'un règlement de zonage ne sont pas, en elles-mêmes, source de responsabilité même si ces actes entraînent une diminution de valeur des terrains visés. En vertu du droit public, une municipalité bénéficie d'un grand pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de son pouvoir de réglementation. Elle ne peut être tenue responsable si elle a agi de bonne foi ou si l'exercice de ce pouvoir ne peut être qualifié d'irrationnel. »³⁶⁷

En se basant sur ce principe, on ne pourrait reprocher au ministre d'avoir rendu de bonne foi une ordonnance de caractérisation ou de réhabilitation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et le tenir responsable des dommages-intérêts en résultant pour la personne ou la municipalité.

³⁶⁷ *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, préc., note 365, 305.

La responsabilité civile d'une autorité publique peut néanmoins être reconnue lorsque celle-ci commet une faute en agissant dans la sphère opérationnelle de son pouvoir, tel que reconnu par la Cour suprême dans l'affaire *Laurentide Motels*³⁶⁸.

Dans cette affaire, la responsabilité de la municipalité de Beauport a été reconnue par la Cour supérieure et confirmée par la Cour suprême, en raison de sa faute dans l'entretien de son réseau d'aqueduc et de la faute de ses préposés dans l'exécution de leurs fonctions en lien avec un incendie, ces fautes ayant entraîné un excédent de dommages :

« En vertu de ces principes, le fait qu'une corporation municipale prenne ou refuse de prendre une décision politique (*policy decision*) ne peut entraîner sa responsabilité civile. Si, toutefois, la corporation municipale exerce ses pouvoirs, discrétionnaires ou non, de façon à rendre sa décision exécutoire (*operational decision*), elle engagera sa responsabilité pour tout préjudice causé à autrui par sa faute, ou celle de ses préposés dans l'exécution de leurs fonctions, à moins que la loi habilitante n'écarte expressément cette responsabilité ou n'autorise la corporation municipale à s'en dégager. »³⁶⁹

En 2003, un recours collectif a été intenté contre un exploitant de dépôt de matériaux secs, qui détenait les permis d'exploitation mais l'opérait de manière non conforme aux normes en vigueur, ce recours collectif impliquant notamment la municipalité en cause ainsi que le ministre de l'Environnement. La Cour supérieure du Québec a retenu la responsabilité du ministre de la Faune et de l'Environnement en se basant, entre autres, sur les principes émanant de l'arrêt *Laurentide Motels* de la Cour suprême:

³⁶⁸ Dans l'arrêt *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705, la Cour suprême énonce à la page 749 : « En conséquence, le droit public applicable au Canada comme au Québec veut que les corporations publiques, ce qui englobe les corporations municipales, puissent, dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires résultant de la loi, encourir une responsabilité civile en sus de leurs obligations légales et parallèles à celles-ci. »

³⁶⁹ *Id.*, 836 (j. L'Heureux-Dubé).

« Le soussigné est d'accord avec le procureur du MEF à l'effet que lorsque ce dernier agit dans le domaine opérationnel de ses activités, il a toutefois le choix des moyens qu'il doit utiliser pour parvenir à ses fins.

Mais entre lui laisser le choix de ses moyens, et constater soit que dans l'exercice de ceux-ci il a été insouciant et négligent, ou qu'il ne les a tout simplement pas exercés, là est la différence qui fait que l'autorité publique peut voir sa responsabilité engagée.

[...]

Pour toutes ces raisons, le Tribunal n'a aucune hésitation à retenir la responsabilité du MEF, pour laquelle répond la Procureure générale du Québec, au même titre que les exploitants, pour les dommages causés à certains citoyens de Shipshaw par l'exploitation déficiente du DMS. »³⁷⁰

Dans la décision *Groupe CGU Canada ltée c. Ste-Marie de Beauce (Ville de)*³⁷¹, la responsabilité du ministre de l'Environnement a également été reconnue pour des dommages causés par une inondation, après qu'il ait autorisé la destruction d'un barrage sans procéder à une étude d'impact ou à une étude exhaustive des conséquences de cette modification.

La Cour reconnaît aussi une part de responsabilité à la ville de Sainte-Marie, mais de manière moins importante que la responsabilité reconnue au ministère de l'Environnement :

« À toutes fins utiles, le MEF est véritablement le maître d'œuvre de la démolition du barrage. C'est lui qui possède l'autorité suprême en vertu de la loi et c'est lui qui pouvait exiger du Club les études, les documents, les plans et c'est lui qui devait en tout premier lieu s'assurer que l'autorisation qu'il accorderait ne se traduirait pas par des inconvénients majeurs ou non pour un territoire en aval du barrage. La décision a été prise en ignorant complètement cette réalité.

³⁷⁰ *Girard c. 2944-7828 Québec inc.*, REJB 2003-45320 (C.S.), par. 415, 416 et 425. La cause ayant été portée en appel, la Cour d'appel a confirmé la responsabilité du ministère de l'Environnement, modifiant néanmoins sa part de responsabilité, voir *Québec (procureur général) c. Girard*, EYB 2004-81753 (C.A., jj. Baudouin, Otis et Thibault).

³⁷¹ 2006 QCCS 1105.

L'essentiel de la faute de la Ville a été de baisser rapidement les bras et de se fier aveuglement à la décision du MEF sans même soulever la possibilité que redonner ses caractéristiques naturelles à la rivière Chassé pouvait raisonnablement avoir pour conséquence de rendre inondable un territoire qui ne l'était plus.

Dans les circonstances, le Tribunal est d'avis que la gravité de la faute du MEF représente le double de celle de la Ville de sorte que le MEF devra supporter les deux tiers de la responsabilité et la Ville un tiers. »³⁷²

La responsabilité du ministre en matière d'ordonnance pourrait donc être reconnue lorsqu'il agit dans la sphère opérationnelle de ses pouvoirs. On doit distinguer l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'exercice du pouvoir d'ordonnance lui-même pour établir la sphère opérationnelle du pouvoir de ministre. Toutefois, dans la mesure où le ministre décide d'émettre ou de ne pas émettre une ordonnance, en toute connaissance de cause, il pourrait être tenu responsable des dommages résultant de son inaction.

Lorsque des faits portés à son attention peuvent entraîner la nécessité de décontaminer un terrain, le ministre doit exercer son pouvoir discrétionnaire et ne pourrait refuser de le faire. En effet, selon les auteurs Issalys et Lemieux :

« Le titulaire d'un pouvoir discrétionnaire ne peut, de manière générale, refuser d'exercer ce pouvoir. Agir ainsi reviendrait à violer la loi. En effet, celle-ci prévoit au contraire que ce pouvoir peut être exercé, selon les conditions qu'elle détermine.

Ainsi, bien que l'autorité puisse faire emploi du pouvoir discrétionnaire dont elle jouit sans être contrainte à rendre une décision particulière, elle ne possède pas de discrétion pour refuser d'exercer sa compétence.

[...]

³⁷² *Id.*, par. 196-198.

L'on a également assimilé au refus d'exercer un pouvoir discrétionnaire, le fait pour l'autorité en cause de retarder de manière déraisonnable sa prise de décision sans justification suffisante. Par ailleurs, les cours de justice acceptent parfois que le titulaire du pouvoir discrétionnaire puisse refuser d'exercer ses compétences en raison des limites imposées par le manque de ressources. »³⁷³

Selon cette interprétation, le refus d'exercer son pouvoir discrétionnaire pourrait se justifier par un manque de ressources au M.D.D.E.P. Une des raisons invoquée par le ministère pour justifier le peu d'ordonnances en matière de décontamination des sites est ainsi rapportée par Daniel Bouchard et Aline Coche:

« Les représentants du MDDEP nous ont incidemment récemment laissé entendre qu'une des raisons de la très rare utilisation par le ministre de son pouvoir d'ordonnance de réhabilitation réside dans le fardeau administratif qu'il en résulterait, notamment en raison de la contestation possible de cet acte devant le Tribunal administratif du Québec (T.A.Q.) en vertu de l'article 96 L.Q.E. »³⁷⁴

Cette explication est peu convaincante considérant qu'il s'agit de la procédure habituelle de révision pour la plupart des actes administratifs rendus par des représentants du gouvernement du Québec, à l'exception de ceux expressément exclus par l'article 96 L.Q.E.

Par ailleurs, la négligence ou le laxisme du ministre à agir afin de contrer les responsables de la pollution ne saurait être appuyée par des raisons d'ordre politique. L'opinion des auteurs cités ci-haut, en lien avec les modifications apportées à la loi par le projet de Loi 72, mérite d'être citée :

³⁷³ P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 176, p. 215 et 217.

³⁷⁴ D. BOUCHARD et A. COCHE, préc., note 64, à la page 198.

« Avec le projet de loi 72, le Québec se mettait au diapason de plusieurs autres sociétés occidentales industrialisées qui ont décidé que l'intervention de l'État dans la gestion de la dégradation de l'environnement était nécessaire. Que le gouvernement conduise cette volonté du législateur dans une impasse est inacceptable. »³⁷⁵

Ainsi, il n'est pas impossible que la Cour supérieure puisse être convaincue, par une preuve soutenue, que le fait pour le ministre de s'abstenir de rendre une ordonnance de réhabilitation soit assimilable à « un refus de se prononcer »³⁷⁶ et ainsi qu'il existe une possibilité de recourir au mandamus pour forcer le ministre à exercer sa discrétion ou de justifier son refus de rendre l'ordonnance :

« De notre point de vue, le silence accablant du ministre témoigne d'un refus d'agir. Ce qui nous porte à croire que la Cour supérieure pourrait forcer le MDDEP à étudier l'opportunité d'ordonner le dépôt d'un plan, ou à tout le moins lui demander de se justifier. »³⁷⁷

Dans l'exercice de son pouvoir, le ministre peut être influencé par le gouvernement en place et la pratique établie en matière d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation au sein du ministère de l'Environnement, au fil des années. Cette ingérence ne devrait toutefois pas dépasser certaines limites. Les auteurs Issalys et Lemieux décrivent ainsi la notion d' « ingérence induite » :

« Il va de soi qu'une autorité administrative ne peut manquée d'être influencée par certaines politiques administratives et certains vœux ou recommandations à portée générale émanant du gouvernement, d'un ministre ou d'une personne ou autorité appartenant à un palier administratif supérieur.

Elle pourra aussi être influencée par les points de vue de personnes ou de groupes qui se sont exprimés lors de l'élaboration de la décision. [...]

³⁷⁵ *Id.*, p. 177.

³⁷⁶ *Id.*, p. 203.

³⁷⁷ *Id.*, p. 210.

Aucune de ces manifestations ne constitue une ingérence ou une influence indue dans le processus décisionnel. En revanche, lorsque le titulaire d'un pouvoir discrétionnaire subit une pression telle qu'il se sent obligé d'agir dans un sens déterminé, pour des motifs partisans ou privés, il y aura alors influence indue.

Cette ingérence pourra prendre la forme d'une directive verbale ou écrite non prévue par la loi, voire de menaces physiques ou d'offres de pots-de-vin. »³⁷⁸

Le ministre doit garder à l'esprit que lorsqu'il décide de ne pas exercer son pouvoir d'ordonnance, pour des raisons économiques ou autres, il est possible que cette décision ait des répercussions, de manière directe ou non, sur la responsabilité de l'État et d'autres acteurs gouvernementaux.

Un pouvoir d'ordonnance particulier de cesser l'émission d'un contaminant dans l'atmosphère, temporairement ou de manière définitive, est prévu à l'article 49.1 L.Q.E., lorsque celui-ci affecte la qualité de l'environnement d'une province ou d'un État étranger³⁷⁹. Ce pouvoir d'ordonnance n'a jamais été utilisé à ce jour à notre connaissance et la disposition législative le prévoyant n'a jamais été modifiée depuis 1984.

³⁷⁸ P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 176, p. 246 et 247.

³⁷⁹ L'article 49.1 L.Q.E s'énonce ainsi : « **49.1** Dans le cas où le ministre est d'avis, sur la foi d'une étude ou d'une recommandation d'un organisme international ou gouvernemental, qu'une source de contamination de l'atmosphère située au Québec est susceptible de porter atteinte à la santé ou au bien-être des personnes dans un État étranger ou dans une autre province, il peut ordonner au responsable de cette source de contamination de cesser définitivement ou temporairement ou de limiter, selon les conditions qu'il impose, l'émission d'un contaminant dans l'atmosphère.

Cette ordonnance doit être précédée de l'avis préalable et des autres formalités prévues à l'article 25.

Avis de l'ordonnance projetée est également transmis au gouvernement de l'État étranger ou de la province concerné qui peut intervenir dans toute audience publique décrétée relativement à cette ordonnance.

Lorsqu'il rend une ordonnance en vertu du présent article, le ministre peut également invoquer les motifs qui permettent de rendre une ordonnance en vertu de l'article 25. ».

Cette disposition laisse présumer que la contamination de l'environnement peut entraîner et engager la responsabilité d'autres ministères, d'autres provinces et même d'autres États, comme dans le cas de la pollution des Grands Lacs qui bordent non seulement le Québec et l'Ontario, mais également les États-Unis³⁸⁰.

Le « Rapport spécial » portant sur les *Activités de restauration dans les secteurs préoccupants des Grands lacs* énonce que les conséquences de cette situation sont multiples et touchent les secteurs de la santé, ainsi que ceux de l'industrie, du commerce et de l'économie³⁸¹.

La nappe phréatique et les eaux souterraines peuvent aussi être affectées par la contamination des sols. Les auteurs Robert Daigneault et Martin Paquet émettent le commentaire suivant:

³⁸⁰ Voir à cet effet COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Les secteurs préoccupants - Rapport spécial : Activités de restauration dans les secteurs préoccupants des Grands Lacs* [Ressource électronique], en ligne : <http://www.ijc.org/php/publications/html/aoc_rep/francais/report/chapter3/index.html> (consulté le 2 août 2010). La Commission mixte internationale énonce : « La plupart des contaminants de sédiments dans les secteurs préoccupants ont été rejetés dans l'environnement il y a longtemps et sont en quelque sorte les séquelles d'une pollution passée. D'autres polluants continuent d'entrer dans l'environnement, par exemple lors de l'utilisation de combustibles fossiles par le ruissellement agricole et urbain. ».

³⁸¹ *Id.* La Commission mixte internationale énonce : « Les substances chimiques toxiques présentes dans les sédiments peuvent contaminer la chaîne alimentaire et constituer une menace pour la santé des poissons, d'autres animaux et des humains. Par exemple, les sédiments contaminés sont la principale cause de l'émission d'avis sur la consommation de poisson, et le risque pour la santé de la consommation de poisson contaminé est particulièrement élevé pour les femmes enceintes, les fœtus et les nourrissons. D'un point de vue économique, la présence de sédiments contaminés peut entraîner des délais ou même l'annulation d'activités de dragage et, du même coup, limiter la navigation commerciale ou de plaisance. Les sédiments contaminés peuvent également faire baisser la valeur de propriétés et constituer une menace pour l'industrie de la pêche commerciale et récréative, qui représente plusieurs milliards de dollars. ».

« Il n'est pas toujours aisé de distinguer une contamination du sol et une contamination de l'eau souterraine. Une atteinte à l'un entraîne généralement une atteinte à l'autre. C'est souvent cette dernière considération qui justifie d'intervenir quant au sol. Récemment, la section IV.2.1, chapitre I, *L.q.e.*, a été modifiée pour y inclure une définition de «terrain» qui inclut l'eau de surface et l'eau souterraine, mais uniquement pour les fins de cette section. »³⁸²

L'ampleur des conséquences d'une contamination des sols sur la préservation de la qualité de l'eau devrait donc être une préoccupation du ministre dans l'exercice de ses pouvoirs d'ordonnance, considérant la configuration géographique du Québec, formée de nombreux lacs et de plusieurs rivières.

Certains problèmes dus à la contamination de la nappe phréatique sont déjà présents, dont la prolifération des algues bleu-vert ou cyanobactéries³⁸³, aussi appelées « fleurs d'eau », dans plusieurs lacs du Québec. L'accumulation de phosphore dans les lacs du Québec est notamment due à l'industrie agricole et porcine, lorsque des contaminants résultant de l'exploitation de ces industries se retrouvent dans la nappe phréatique, passant par les rivières pour se rendre aux lacs et autres plans d'eau.

La contamination aux algues bleu-vert des lacs de certaines municipalités du Québec est une conséquence des impacts de la contamination des terrains par une industrie, qui démontre les répercussions que celle-ci peut avoir sur la population québécoise.

³⁸² R. DAIGNEAULT et M. PAQUET avec la collaboration de L. GOSELIN et des rédacteurs des Publications CCH/FM, préc., note 6, ¶ 30 100.

³⁸³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Les algues bleu-vert dans nos plans d'eau*, Bibliothèque et archives nationales du Québec, 2008, p. 3.

En matière de litige touchant le domaine du territoire agricole, on fait désormais état de la nécessité de « plaider le développement durable »³⁸⁴.

Un autre exemple de contamination par la nappe phréatique est le combat du Regroupement des citoyens de la ville de Shannon, une municipalité située au nord de la ville de Québec, contre l'eau contaminée par des substances toxiques provenant des terres appartenant à la réserve militaire du gouvernement fédéral, qui a mené à un recours collectif contre le ministère de la Défense nationale n'ayant pas encore été réglé³⁸⁵.

Les allégations concernant certaines maladies et tumeurs cancéreuses sont troublantes non seulement pour la génération actuelle mais aussi au niveau des impacts sur les générations futures. Tel qu'énoncé par l'auteur Michel Bélanger : « La contamination des milieux naturels porte inévitablement atteinte à la vie de toutes les espèces, dont l'espèce humaine, dépendantes les unes des autres, voire, dans certains cas, à leur survie, par la dégénérescence progressive de leurs ressources vitales. »³⁸⁶

³⁸⁴ Voir Louis BARIBEAU, « Protection du territoire agricole. Plaider le développement durable : une nécessité », (2009) 41-4 *J. du Bar.* 18, 35. Me Baribeau énonce dans cet article : « La solution pour les avocats est d'innover en faisant valoir devant la Commission de protection du territoire agricole la Loi sur le développement durable qui privilégie une vision du développement à long terme prenant en compte le caractère indissociable des dimensions sociales, environnementales et économiques. ». Concernant les principes de développement durable, voir *infra* la sous-section 3.2.2 intitulée « Les impacts sur les générations futures et les principes de développement durable ».

³⁸⁵ Voir Jean-Pascal LAVOIE, *Le Soleil*, 11 février 2009, « Eau contaminée à Shannon : le débat continue » [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/200902/10/01-826100-eau-contaminee-a-shannon-le-combat-continue.php>> (consulté le 17 janvier 2011). Le journaliste énonce : « Le recours collectif intenté contre le ministère de la Défense nationale et un sous-traitant en raison de maladies développées à la suite d'une contamination de l'eau par le trichloréthylène (TCE) doit être entendu à l'automne prochain. Selon l'avocat du regroupement, le dossier global devrait atteindre 1,3 milliard \$, soit 700 à 800 millions \$ en indemnités et dommages pécuniaires et 500 millions \$ pour la décontamination des terrains. Le Regroupement des citoyens de Shannon évalue qu'environ 2000 personnes feront partie du recours. ».

³⁸⁶ M. BÉLANGER, préc., note 40, p. 83.

La préservation de la qualité de l'environnement touchant de manière directe plusieurs domaines relevant de l'intérêt public, il importe donc pour le ministre de bien jauger l'intérêt public et celui visant la protection de l'industrie ou du commerce visé, avant de décider de rendre une ordonnance de décontamination ou non.

Aussi, les conséquences de l'inaction du ministre en matière de protection des sols peuvent être très dommageables pour la population, qui bénéficie des retombées économiques de différents secteurs commerciaux et industriels. L'inaction du ministre en matière de décontamination des sites peut conduire à des situations coûteuses pour l'État, engageant ainsi sa responsabilité de manière directe ou indirecte.

Par exemple, lors du prolongement de l'autoroute 25, le gouvernement du Québec a dû déboursier la somme de 14 800 000 \$ pour disposer de sols contaminés, ces coûts n'ayant pas été prévus dans l'Entente Partenariat Public-Privé signée par le Ministère des Transports lors de la découverte des contaminants présents dans le sol³⁸⁷.

Un autre exemple des conséquences de l'absence d'ordonnances de décontamination des sols ayant un lien avec d'autres ministères concerne le cas des jardins communautaires contaminés de Montréal, qui est traité par un organisme relevant du ministère de la Santé, soit l'Agence de la Santé et des services sociaux de Montréal³⁸⁸. La ville de Montréal a fait mesurer la présence de certains contaminants (métaux, hydrocarbures pétroliers, hydrocarbures aromatiques polycycliques) dans ses jardins communautaires, les résultats étant

³⁸⁷ Jean-Hugues ROY (d'après un reportage de), *Pont de l'autoroute 25 : Dépassement des coûts*, Radio-Canada.ca, 17 avril 2009, [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2009/04/16/003-PPP-couts-A25.shtml>> (consulté en date du 17 janvier 2010).

³⁸⁸ Ci-après « A.S.S.S.M. ».

présentés, par arrondissement, sur le site internet de l'A.S.S.S.M.³⁸⁹ Le Directeur de Santé publique de Montréal énonce ainsi les critères d'évaluation utilisés:

«Au Québec, il n'existe pas de critères concernant spécifiquement la culture de légumes dans un potager mais les niveaux de contamination des sols des terres agricoles sont généralement inférieures aux critères A de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP).

[...]

La DSP considère que le respect des critères A est un objectif souhaitable pour un jardin potager, mais que des concentrations allant jusqu'aux critères B sont acceptables pour un tel usage car ils protègent adéquatement la santé des consommateurs. Lorsque les sols d'un jardin communautaire étaient contaminés au-delà des critères B, la DSP a évalué chaque situation individuellement. »³⁹⁰

La Direction de la Santé publique³⁹¹ a émis différentes recommandations, allant de la poursuite de la culture des légumes dans le sol à la recommandation de ne plus cultiver de légumes ou de plantes comestibles directement dans le sol, et ce « tant que les sols n'auront pas été réhabilités »³⁹². Certaines fiches d'évaluation ont de quoi freiner les élans des cultivateurs en herbe de la ville de Montréal bénéficiant des jardins communautaires pour cultiver des légumes. La fiche d'évaluation de la D.S.P. pour le jardin George-Vanier, de l'arrondissement Ville-Marie, qui recommande de ne plus cultiver de plantes ou de légumes comestibles en raison de la concentration de contaminants dans le sol et potentiellement dans les légumes cultivés, conclut ainsi :

³⁸⁹ AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Sols contaminés – Prévenir les problèmes de santé reliés à l'environnement*, Gouvernement du Québec, Direction de la santé publique [Ressource électronique], en ligne : <www.santepub-mtl.qc.ca/Environnement/sols/jardins.html> (consulté le 17 janvier 2010).

³⁹⁰ *Id.*

³⁹¹ Ci-après « D.S.P. ».

³⁹² AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 389.

« À long terme, des interventions de réhabilitation seront nécessaires afin de permettre à nouveau la culture des légumes. Toutefois, en attendant que de tels correctifs puissent être apportés, différentes options pourraient être envisagées de façon à permettre à court terme la poursuite d'activités de jardinage pour les citoyens intéressés telles la culture de fleurs et de plantes ornementales, l'utilisation de bacs de jardinage pour la culture de plantes potagères, etc. »³⁹³ (*nos soulignés*)

On peut se demander ce qui advient à moyen terme de ces terrains, étant donné la possibilité pour le ministre d'exercer son pouvoir d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation à l'encontre de toute personne ayant contribué à la pollution, peu importe l'époque de la contamination³⁹⁴.

Une collaboration entre les ministères devrait être priorisée afin d'assurer une pleine connaissance de tout renseignement pertinent pouvant éviter la perpétration d'une contamination, et permettre l'émission d'une ordonnance appropriée en temps opportun.

L'évolution de la jurisprudence en matière de protection de l'environnement démontre néanmoins une tendance positive. Dans l'affaire *Conseil régional de l'environnement de Montréal c. Procureur général du Québec*³⁹⁵, un organisme voué à la protection de l'environnement a tenté d'obtenir une ordonnance de

³⁹³ AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Évaluation de la contamination des sols du jardin communautaire Georges-Vanier. Arrondissement Ville-Marie*, Gouvernement du Québec, Direction de la santé publique [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.santepub-mtl.qc.ca/Environnement/sols/pdf/jardingeorgesvanier.pdf>> (consulté le 17 janvier 2011). Pour les derniers développements sur ce jardin communautaire, voir : <http://www.santepub-mtl.qc.ca/Environnement/sols/pdf/jardingeorgesvanier_2.pdf> et <<http://www.santepub-mtl.qc.ca/Environnement/sols/pdf/jardingeorgesvaniersupplement.pdf>>, (consultés le 17 janvier 2011).

³⁹⁴ La L.Q.E. prévoit toutefois une disposition particulière concernant les ordonnances rendues à l'égard de municipalités qui entraînent des dépenses pour celles-ci. Avant de rendre toute ordonnance de cette nature, le ministre doit d'abord consulter le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, en vertu de l'art. 118.3.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2.

³⁹⁵ 2008 QCCS 1041.

sauvegarde et une injonction, en vertu des articles 19.1 et suivants L.Q.E.³⁹⁶, afin d'arrêter les travaux de prolongement de l'autoroute 25 et de construction d'un pont. Bien que la Cour supérieure ait rejeté la demande en se basant sur le critère de la balance des inconvénients, elle a néanmoins reconnu qu'« une personne morale dont la mission est la protection de l'environnement peut demander une injonction sur la base de ces dispositions malgré le fait qu'ils ne subissent pas de dommages personnels »³⁹⁷.

Dans l'arrêt *Ciment du St-Laurent Inc. c. Barrette*³⁹⁸, la Cour suprême du Canada a introduit le principe de responsabilité sans faute en matière de trouble de voisinage, dans un cas de contamination de l'environnement par une compagnie qui produisait du ciment tout en respectant les autorisations émises par le ministre. La reconnaissance d'une responsabilité malgré l'absence de faute est une avancée majeure en droit de l'environnement, qui pourra être reconnue dans d'autres cas d'espèce touchant les troubles de voisinage³⁹⁹.

Dans cet arrêt, la Cour suprême a réitéré l'importance de l'application du principe pollueur payeur en matière de protection de l'environnement :

« En dernier lieu, il importe de constater que la reconnaissance d'une responsabilité sans faute favorise des objectifs de protection de l'environnement. Le ministre souligne d'ailleurs l'importance de l'environnement et de la qualité de vie dans ses commentaires portant sur le chapitre relatif à la propriété immobilière (*Commentaires du ministre de la Justice*, t. I, p. 570).

³⁹⁶ Concernant le « droit à la qualité de l'environnement » de l'article 19.1 L.Q.E., voir *infra* la sous-section 3.2.2 intitulée « Les impacts sur les générations futures et les principes de développement durable ».

³⁹⁷ P. R. GRANDA, préc., note 264, p. 23 (Résumé de la décision *Conseil régional de l'environnement de Montréal c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCS 1041).

³⁹⁸ 2008 CSC 64.

³⁹⁹ Voir Louis BARIBEAU, « Cause phare; Les recours collectifs en environnement vont-ils se multiplier? », (2009) 41-3 *J. du Bar.* 30. Me Baribeau énonce dans son article : « L'arrêt *Ciment du Saint-Laurent c. Barrette* instaure l'ère de la responsabilité sans faute pour les troubles de voisinage, facilitant du coup les recours de groupes de citoyens en responsabilité environnementale contre les entreprises industrielles voisines. ».

La responsabilité sans faute renforce aussi l'application du principe du pollueur-payeur, que notre Cour a examiné dans *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)* [...]. »⁴⁰⁰

Le rôle du ministre de l'Environnement dans l'exercice de ses pouvoirs est donc primordial afin de faire respecter, via des ordonnances de caractérisation et de réhabilitation, le principe du pollueur payeur reconnu par la Cour suprême du Canada. L'application de ce principe est essentielle pour limiter les impacts écologiques et économiques de la contamination des sols sur les générations futures, s'agissant également d'un principe de développement durable reconnu dans la législation québécoise.

3.2.2 Les impacts sur les générations futures et les principes de développement durable

Le rôle de protecteur de l'environnement devant être assumé par le ministre est prévu dans la *Loi sur le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs*⁴⁰¹. Dans l'exercice de ses fonctions, le ministre doit tenir compte de l'introduction des principes de développement durable résultant de l'adoption, en 2006, de la *Loi sur le développement durable*⁴⁰². La loi définit ainsi ce principe :

« 2. Dans le cadre des mesures proposées, le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. »⁴⁰³ (*notre souligné*)

⁴⁰⁰ *Ciment du St-Laurent Inc. c. Barrette*, préc., note 398, par. 80.

⁴⁰¹ Préc., note 17, art. 10, al. 1.

⁴⁰² Préc., note 33.

⁴⁰³ *Id.*, art. 2.

Bien que le développement durable implique, comme sa définition l'indique, la prise en compte du caractère indissociable de trois dimensions (économique, environnementale et sociale), le ministère de l'Environnement doit promouvoir le respect de ces principes « particulièrement dans leur volet environnemental »⁴⁰⁴, tel que prévu dans sa loi constitutive, la *Loi sur le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs*. Ce volet doit donc primer dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires d'ordonnance, notamment en matière de protection et de réhabilitation des sols.

La *Loi sur le développement durable* reconnaît 16 principes de développement durable à son article 6, dont les suivants :

« c) «*protection de l'environnement*»: pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

[...]

l) «*préservation de la biodiversité*»: la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens;

[...]

o) «*pollueur payeur*»: les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci; »⁴⁰⁵

Une définition du principe du pollueur payeur a donc été ajoutée à la législation québécoise. La *Loi sur le développement durable* a aussi intégré, via son article 19, une nouvelle disposition à la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴⁰⁶,

⁴⁰⁴ *Loi sur le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs*, préc., note 17, art. 10 al. 2.

⁴⁰⁵ *Loi sur le développement durable*, préc., note 33, art. 6.

⁴⁰⁶ L.R.Q., c. C-12.

prévue sous le titre « droit à un environnement sain ». Ce droit s'énonce ainsi dans la Charte québécoise :

« **46.1.** Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité. »⁴⁰⁷

Tel que libellée, cette disposition n'a donc pas de caractère supra-législatif. Dans son analyse des conséquences d'une reconnaissance d'un droit fondamental à un environnement de qualité, Michel Bélanger énonçait que « les conséquences de reconnaître un droit constitutionnel à un environnement de qualité seraient, certes, importantes à l'égard de l'économie même de la législation et de la réglementation relatives à l'environnement, du processus administratif qu'elles sous-tendent et des politiques environnementales en général. »⁴⁰⁸ Ces contraintes juridiques pourraient expliquer la retenue ou les réticences du législateur à accorder une primauté législative au « droit à un environnement sain ».

Lors de la présentation du projet de loi n° 118 intitulé *Loi sur le développement durable*⁴⁰⁹, le Barreau du Québec, sous la plume de la bâtonnière d'alors, Madame Madeleine Lemieux, énonçait ce qui suit concernant l'ajout du droit à un « environnement sain » dans la Charte québécoise :

« Le Barreau du Québec est d'avis que l'introduction de ce droit dans la Charte ne constitue pas un véritable progrès et n'accorde pas un droit nouveau aux citoyens, sauf la possibilité d'obtenir des dommages punitifs en cas de violation intentionnelle de la loi, ce qui n'est pas susceptible d'être fréquent. Le Barreau est d'avis que cet enchâssement revêt un caractère plutôt symbolique puisqu'il ne confère à ce droit aucun caractère prépondérant, contrairement aux droits énoncés aux articles 1 à 38 de la Charte des droits et libertés de la personne.

⁴⁰⁷ *Id.*, art. 46.1

⁴⁰⁸ M. BÉLANGER, préc., note 40, p. 61.

⁴⁰⁹ Projet de loi n° 118, (Sanctionné – 19 avril 2006), 2^e sess., 37^e légis. (Qc).

Ainsi, par cette modification législative, le législateur n'accorde pas plus de droits que ce que prévoient déjà les articles 19.1 et suivants de la Loi sur la qualité de l'environnement dont la valeur et l'autorité juridique ont été reconnues par les tribunaux au Québec [...]. »⁴¹⁰

En effet, la *Loi sur la qualité de l'environnement* reconnaît déjà le « droit à un environnement de qualité »⁴¹¹ qui s'énonce ainsi :

« **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° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1). »⁴¹²

À l'égard des droits fondamentaux de la personne, il semble que cet enchâssement dans la Charte québécoise soit perçu de manière symbolique.

⁴¹⁰ Madeleine LEMIEUX (bâtonnière du Québec), *Lettre adressée à Monsieur Thomas J. Mulcair, Ministre du Développement durable, de l'environnement et des Parcs, objet : Projet de loi 118 intitulé « Loi sur le développement durable »*, Barreau du Québec, 5 décembre 2005, p. 4 de 6 [Ressource électronique], en ligne : <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2005/20051205_01.pdf> (consulté le 1er mai 2011).

⁴¹¹ M. BÉLANGER, préc., note 40, p. 31.

⁴¹² L.Q.E., art. 19.1.

Les effets des modifications apportées par la *Loi sur le développement durable* seront perceptibles lorsque la notion de développement durable aura également été définie par les tribunaux dans le cadre de son application concrète par les différents acteurs gouvernementaux⁴¹³.

Lors de la conférence intitulée *Les réalités de la pratique du droit en environnement*, Me Yergeau, pionnier de la pratique du droit de l'environnement, s'est montré optimiste quant aux répercussions futures de la *Loi sur le développement durable* au niveau des décisions gouvernementales en matière de protection de l'environnement⁴¹⁴.

Étant donné les impacts de la contamination sur l'environnement, il importe de régler le problème de la contamination des sols à la source. Les mesures d'ordonnance prévues par la *Loi sur la qualité de l'environnement* peuvent s'avérer nécessaires et l'analyse des conséquences économiques de ces ordonnances ne doit pas se limiter aux coûts engendrés par la personne ou la municipalité visée par l'ordonnance. En effet, les conséquences d'une contamination des sols se répandant par la nappe phréatique en raison non seulement du pollueur mais également de l'inaction du ministre de l'Environnement, touchent plusieurs secteurs et peuvent s'étendre sur de nombreuses années.

Au printemps 2010, lors de l'explosion d'une plate-forme pétrolière de la compagnie British Petroleum (BP), une quantité importante de pétrole s'est déversée dans le Golfe du Mexique et la planète a assisté impuissante à cette

⁴¹³ Voir L. BARIBEAU, préc., note 384. Me Baribeau énonce dans son article : « La mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable* par les tribunaux en est à ses débuts. Ce n'est que dans quelques années, après que la jurisprudence aura suffisamment discuté de cette notion qu'on pourra mieux en cerner la portée réelle sur le contenu des politiques gouvernementales (en agriculture).».

⁴¹⁴ Voir article d'Anne-Marie TREMBLAY, « L'environnement : un domaine complexe, mais passionnant », (2009) 41-7 *J. du Bar.* 36.

catastrophe écologique causée par l'homme, dans l'attente d'une solution de la part de la compagnie responsable.

Bien que les coûts environnementaux, sociaux et économiques liés à cette catastrophe ne soient pas encore déterminés, la compagnie BP a déjà déboursé plusieurs milliards de dollars en frais de décontamination, seulement en 2010, sans compter le fonds d'indemnisation de 20 milliards de dollars américains prévu pour indemniser les victimes⁴¹⁵.

Étant donné la situation financière de la compagnie, il est juste et équitable que le principe du pollueur payeur trouve application, bien que la perte d'un écosystème et d'une barrière de corail ne puisse être compensée par de l'argent, s'agissant à notre avis d'un tort irréparable dont l'ampleur réelle n'est pas encore connue.

La contamination des sols, qui se répand parfois par la nappe phréatique, est moins apparente et moins spectaculaire qu'une marée noire de pétrole, mais il reste qu'il s'agit d'un problème d'une grande ampleur devant être pris en considération rapidement étant donné ses répercussions possibles pour plusieurs domaines de la société.

⁴¹⁵ Mathieu LAVALLÉE, « Marée noire : juristes en eaux troubles », (2010) 42-9 *J. du Bar.* 11.

Au Québec, les réservoirs souterrains contenant du pétrole causent des dommages importants à la qualité de l'environnement, et notamment aux sols⁴¹⁶. Dans l'arrêt *Montréal-Est (Ville de) c. Texaco Canada Inc.*⁴¹⁷, la Cour d'appel du Québec a confirmé une décision de la Cour du Québec selon laquelle les terrains de Texaco situés dans l'est de l'île de Montréal présentaient un niveau de contamination si grave que cela rendait, à toutes fins utiles, l'immeuble hors commerce.

À cet effet, Robert Daigneault établit un lien entre la liste des terrains contaminés devant être tenue par les municipalités et la valeur de ces terrains :

« C'est l'appréhension du coût de l'intervention, lorsqu'elle est inconnue, qui peut placer le terrain hors commerce. Avec la constitution des listes municipales de terrains contaminés, non seulement l'état de ces terrains se trouvera publicisé, mais s'ajouteront les répercussions des préalables susceptibles d'être imposés avant la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement. En élaborant leur liste de terrains contaminés, les municipalités seront peut-être en train de réduire malgré elles, terrain par terrain, la valeur foncière de leur territoire et, partant, d'une partie de leurs revenus. »⁴¹⁸

Dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*⁴¹⁹, la Cour suprême du Canada a rétabli le jugement de première instance, accordant une indemnité à la Couronne seulement pour les dépenses entourant la

⁴¹⁶Voir J.-F. GIRARD, préc., note 37, à la page 268. L'auteur énonce à cette page : « Au Québec, on estime à plus de 40 000 le nombre de réservoirs souterrains contenant des produits pétroliers susceptibles de contaminer l'environnement, que ce soit dans des terrains résidentiels, commerciaux ou industriels. Au milieu des années 1990, le ministère des Ressources naturelles évaluait que 20 millions de litres de produits pétroliers se déversaient annuellement de réservoirs souterrains enfouis dans le sol de plus de 7 000 stations-services. Or, si l'on considère que seulement 10% des cas de contamination sont rapportés au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, ces chiffres ne représenteraient que la pointe de l'iceberg d'un problème environnemental qui pourrait être dix fois plus important que les estimations de l'État ; et on ne parle pas ici des autres sortes de contamination telle la pollution industrielle! ».

⁴¹⁷ [2001] R.J.Q. 2244 (C.A.).

⁴¹⁸ R. DAIGNEAULT, préc., note 65, à la page 71.

⁴¹⁹ [2004] 2 R.C.S. 74.

restauration et la lutte contre un incendie causé par une compagnie d'exploitation forestière, ayant ravagé la forêt de Stone Creek en Colombie-Britannique. La « perte des arbres réservés pour diverses fins liées à l'environnement dans les zones désignées écosensibles par la Couronne »⁴²⁰ n'a pas été compensée, la Cour suprême énonçant que la preuve n'était pas suffisante pour lui permettre d'évaluer ces dommages⁴²¹.

Dans cet arrêt, la Cour suprême du Canada a toutefois ouvert la porte à une valorisation de la protection de l'environnement de manière plus concrète :

« Les dommages-intérêts environnementaux ne sont pas à ce point particuliers que les tribunaux doivent négliger la possibilité que la common law, si elle évolue de façon progressive et conforme aux principes, contribue à concrétiser la valeur fondamentale qu'est la protection de l'environnement. »⁴²²

L'intérêt de l'État a été reconnu par la Cour suprême en matière de recours pour atteinte à l'environnement. Bien que tous les paliers de gouvernement puissent avoir cet intérêt, en tant que « fiduciaires de l'environnement », les municipalités pourraient être les plus aptes à recourir à ce genre de compensation, les dommages étant plus facilement justifiables dans certaines situations de contamination. Il s'agit également d'un palier habitué à intervenir afin de contrer la pollution⁴²³.

⁴²⁰ *Id.*, 75.

⁴²¹ *Id.*, 76 et 79. La Cour suprême énonce à ces pages : « Une demande d'indemnité pour une perte environnementale, comme pour toute perte, doit être basée sur une théorie cohérente des dommages, sur une méthode permettant d'évaluer ces dommages et sur une preuve suffisante. [...]

On n'a présenté aucune preuve relativement à la nature de la faune, de la flore et des autres organismes protégés par la ressource environnementale en question, au caractère unique de l'écosystème, aux avantages environnementaux qu'offre la ressource, à ses possibilités récréo-touristiques ou à l'attachement subjectif ou émotif du public à la zone endommagée ou détruite. ».

⁴²² *Id.*, 79.

⁴²³ Voir J. HÉTU, préc., note 16, à la page 279. L'auteur énonce à cette page : « Étant le palier de gouvernement le plus près de la population, les municipalités ont été les premières à répondre aux citoyens qui désiraient un meilleur contrôle de certaines formes de pollution. ».

Tel que soulevé par Jean-François Girard, l'arrêt *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.* reconnaît l'intérêt des municipalités à agir en matière de contamination de l'environnement :

« Nous voyons dans cette décision de la Cour suprême le cautionnement justifiant l'intérêt des municipalités pour agir dans une affaire de contamination de l'environnement sur leur territoire. En effet, pour paraphraser le juge Binnie, qui d'autre que la municipalité peut poursuivre un pollueur et réclamer, du moins de façon subsidiaire, des dommages-intérêts nécessaires à la construction d'un aqueduc en guise de réparation suite à la contamination qui affecte irrémédiablement la nappe d'eau souterraine? »⁴²⁴

Dans la formulation actuelle de la loi, les municipalités qui hébergent des terrains contaminés peuvent être visées par les ordonnances du ministre. Par contre, elles ne peuvent pas ordonner à une personne ou une entreprise de procéder à la caractérisation ou la réhabilitation de son terrain, cette ordonnance ne pouvant émaner que du ministre. Une harmonisation des interventions de l'État en matière de protection de l'environnement serait souhaitable⁴²⁵.

Une délégation du pouvoir d'ordonnance de décontamination à une autorité municipale pourrait permettre à celle-ci d'agir plus rapidement ou efficacement, dépendamment de la conscience environnementale des élus et de la valeur qu'ils accordent à la protection de l'environnement. Selon Robert Daigneault et Martin Paquet, la notion de nuisance publique pourrait être invoquée par les municipalités en matière de décontamination des sols:

⁴²⁴ J.-F. GIRARD, préc., note 37, à la page 267.

⁴²⁵ Voir J. HÉTU, préc., note 16, à la page 289. L'auteur énonce à cette page : « De plus, il faut que le gouvernement du Québec cherche davantage à harmoniser ses interventions avec celles des autres paliers de gouvernement que sont les municipalités et le gouvernement fédéral. Il faut mettre fin à la surenchère qui existe entre les politiciens et les fonctionnaires des différents niveaux de gouvernement. ».

« Les municipalités ont des pouvoirs limités en matière de réhabilitation des sols. Leurs pouvoirs en matière de nuisance pourraient cependant être utilisés. Ils proviennent des lois municipales ou encore de la section VIII *L.q.e.* (aa. 80 et 81 plus spécialement). Cette section a déjà été invoquée en matière de terrains contaminés et pour rendre sécuritaire le site d'une mine abandonnée. »⁴²⁶

Ce pouvoir pourrait donc prendre la forme des anciens articles 80 et 81 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, qui permettaient à une municipalité de prendre les mesures nécessaires pour éliminer une cause d'insalubrité ou une nuisance dans un immeuble⁴²⁷. Bien que ces dispositions aient été abrogées, la section VIII L.Q.E., intitulée « La salubrité des immeubles et des lieux publics », prévoit toujours un devoir pour les municipalités de faire respecter la réglementation adoptée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* :

« **86.** Sans restreindre les pouvoirs du ministre à cet égard, il est du devoir des municipalités d'exécuter et de faire exécuter tout règlement du gouvernement adopté en vertu de la présente loi qui édicte que tel règlement ou certains articles de ce règlement sont appliqués par toutes les municipalités, par une certaine catégorie de municipalités ou par une ou plusieurs municipalités, sauf si un règlement municipal portant sur les matières visées dans les règlements susmentionnés a été approuvé conformément à l'article 124. Aucun permis de construction, de réparation ou d'agrandissement ne peut être délivré par une municipalité si le projet de construction, de réparation ou d'agrandissement n'est pas en tous points conformes à tels règlements. ».

Concrètement, une forme de délégation du pouvoir d'ordonnance de décontamination des terrains aux municipalités pourrait permettre de retrouver plus rapidement la personne responsable en vertu des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, dans la mesure où les archives municipales le

⁴²⁶ R. DAIGNEAULT et M. PAQUET avec la collaboration de L. GOSELIN et des rédacteurs des Publications CCH/FM, préc., note 6, ¶ 30 850.

⁴²⁷ Voir Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, préc., note 4, p. 36-53, à la sous-section 1.4 intitulée « Les nuisances et les causes d'insalubrité dans un immeuble ».

permettent. Cette manière de procéder respecterait le « principe de subsidiarité »⁴²⁸ que l'on retrouve à la *Loi sur le développement durable*.

De plus, suite à un rapport publié par le B.A.P.E.⁴²⁹, une phase d'exploration des gaz de schiste a débuté par l'industrie pétrolière et gazière, soulevant des protestations et des contestations dans la population québécoise. Diverses municipalités du Québec seront nécessairement touchées par ces développements et pourraient bénéficier de l'efficacité de l'application de pouvoirs directs de caractérisation et de réhabilitation.

Le pouvoir de zonage des municipalités, ainsi que celui de délivrance de permis de construction ou de lotissement, représentent également des arguments favorables à une application directe des mesures d'ordonnances de caractérisation et de réhabilitation des terrains contaminés par les municipalités⁴³⁰.

⁴²⁸ Voir *Loi sur le développement durable*, préc., note 33, art. 6, par. g). Ce paragraphe s'énonce ainsi : « g) «*subsidiarité*»: les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés; ».

⁴²⁹ BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Rapport n° 273, Rapport d'enquête et d'audience publique, Bibliothèque et archives nationales du Québec, 2011 [Ressource électronique], en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf> (consulté le 1er mai 2011)

⁴³⁰ Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET avec la collaboration de L. GOSSELIN et des rédacteurs des Publications CCH/FM, préc., note 6, ¶ 30 850. Les auteurs énoncent à ce paragraphe: « Enfin, il a déjà été suggéré d'utiliser les pouvoirs municipaux en matière de zonage pour gérer les terrains contaminés. Sur ce plan, d'ailleurs, le nouveau *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* attribue aux municipalités un pouvoir d'intervention indirecte quant aux niveaux de contamination justifiant une intervention. Autrement, leur rôle en relation avec la section IV.2.1, ch. I, *L.q.e.*, en est un de contrôle, mais sous forme d'un pouvoir lié, lors de la délivrance de permis de construction ou de lotissement, lorsqu'un terrain est inscrit sur la liste qu'elles (sic) doivent tenir et qu'il a fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre de l'Environnement. ».

Au niveau économique, un sol contaminé représente un passif environnemental. Ainsi, en matière de vente immobilière et de transaction d'achat d'actifs ou d'actions, un sol contaminé représente un vice majeur, pouvant représenter un passif environnemental substantiel. Dans son article intitulé *Terrains contaminés, terrains minés* traitant notamment de la responsabilité du vendeur d'un terrain contaminé, l'auteure Odette Nadon énonce ce qui suit : « On constate souvent dans le marché immobilier actuel une tendance qu'ont les propriétaires de sites contaminés à les conserver et à ne pas les mettre en marché afin d'éviter une responsabilité sans fin. »⁴³¹

Parallèlement, on constate que la vérification diligente lors des transactions immobilières est de plus en plus répandue⁴³².

Certaines firmes spécialisées offrent le service de vérifications environnementales, dont les catégories varient selon les besoins de l'entreprise⁴³³.

Bien que peu exploités, les pouvoirs d'ordonnance du ministre en matière de décontamination des sites représentent une véritable épée de Damoclès pour quiconque étant responsable de la contamination d'un terrain ayant hébergé des activités à risque, en vertu des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

⁴³¹ O. NADON, préc., note 160, à la page 240.

⁴³² À cet effet, voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET avec la collaboration de L. GOSSELIN et des rédacteurs des Publications CCH/FM, préc., note 6, ¶ 30 650. Les auteurs énoncent à ce paragraphe : « Une pratique se développe quant aux précautions que doit prendre l'acheteur pour réduire les risques d'acquérir une propriété contaminée. ».

⁴³³ Robert DAIGNEAULT, « La vérification diligente en matière d'environnement », dans *Colloque Droit, affaires et développement durable*, 2^{ième} éd., Montréal, 20 février 2009, p. 1 : « Catégories de vérifications environnementales : -L'évaluation environnementale de site; -La vérification de conformité environnementale; -La vérification de transaction; -La vérification de systèmes de gestion environnementale. ».

Le principe de l'équité intergénérationnelle est soulevé par différents militants en droit de l'environnement, devant les tribunaux et organismes administratifs tels le B.A.P.E. et la Régie de l'énergie⁴³⁴. L'équité intergénérationnelle est ainsi définie par le gouvernement du Québec:

« Principe selon lequel on doit tendre à l'égalité dans la répartition du bien-être entre les générations. Note(s) : En droit international, le concept de l'équité intergénérationnelle repose sur la relation que chaque génération a avec les générations passées ou futures dans l'utilisation qu'elle fait des ressources naturelles ou culturelles de la planète. »⁴³⁵

Ce principe doit être pris en compte par l'Administration, en vertu de la *Loi sur le développement durable*⁴³⁶. En 2007, lors d'une entrevue exclusive accordée au Journal du Barreau, le Dr David Suzuki abordait la notion d'équité intergénérationnelle sous un angle juridique :

« Un autre aspect que j'aimerais aborder avec la communauté juridique est l'équité intergénérationnelle. Pour moi, il est moralement et éthiquement inacceptable de priver nos enfants et petits-enfants d'un environnement sain en raison de nos activités actuelles. Y a-t-il une règle de droit ou une jurisprudence qui indique que d'agir ainsi constitue un crime intergénérationnel? C'est une question qui mérite réflexion. »⁴³⁷

⁴³⁴ À titre d'exemple d'intervenants ayant évoqué ce principe devant la Régie de l'énergie, nous vous référons au Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME), au Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ), au Regroupement des organismes en environnement (ROEE) et à Stratégies énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA).

⁴³⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Thésaurus de l'activité gouvernementale (TAG). Fiche du terme. Équité intergénérationnelle*. [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=5058>> (consulté en date du 17 janvier 2010).

⁴³⁶ Voir *Loi sur le développement durable*, préc., note 33, art. 6, par. b). Ce paragraphe s'énonce ainsi : « b) «*équité et solidarité sociales*»: les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales; ».

⁴³⁷ Mélanie BEAUDOIN, « Entrevue avec David Suzuki. Remettre l'eikos dans l'économie », (2007) 39-3 *J. du Bar.* 1.

Deux ans plus tard, en 2009, les propos de l'écologiste David Suzuki portant sur la notion d'équité intergénérationnelle, cette fois selon un angle plus moral, sont ainsi rapportés :

« Chaque jour, la dette que nous laisserons aux prochaines générations s'accroît. Ce que cette dette écologique a de particulier cependant, c'est qu'elle ne pourra jamais être remboursée. Une fois les ressources disparues, le climat bouleversé, les sources d'approvisionnement en eau épuisées, il n'y aura plus de retour en arrière possible. [...] Je suis persuadé que les générations futures nous jugeront sur les gestes que nous aurons portés pour rétablir notre équilibre avec la nature, ou sur l'absence de ceux-ci. »⁴³⁸

Son opinion soulève toujours la question du principe d'équité intergénérationnelle et on peut l'appliquer au cadre particulier de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation d'un site potentiellement contaminé.

Le lien entre l'environnement et les différentes sphères de l'État peut être très étroit, notamment lorsque la santé de la population est visée. L'exercice ou le non-exercice du pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement peut entraîner non seulement sa responsabilité, mais également celle d'autres acteurs gouvernementaux. Les conséquences des décisions d'aujourd'hui auront également des répercussions sur les générations futures, d'où l'importance de baser les motifs des ordonnances de décontamination sur les principes d'équité intergénérationnelle et de développement durable.

La comparaison entre le Répertoire des terrains contaminés et le Registre des ordonnances du ministre de l'environnement, rendues en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, permet de reconnaître que ce pouvoir est exercé de manière encore trop discrète par le ministre pour répondre aux préoccupations actuelles de la société en matière de développement durable au Québec.

⁴³⁸ David SUZUKI, « Une planète à réinventer », Montréal, *La Presse*, 5 juin 2009, p. A18.

La prise en considération des impacts potentiels de la contamination des sols sur les générations futures est primordiale. Afin de respecter le principe de subsidiarité, une délégation des pouvoirs d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation aux municipalités pourrait être envisagée. À l'heure actuelle, le ministre de l'Environnement se doit, dans le cadre de son rôle de protecteur de l'environnement doté de compétences en cette matière, de tenir compte des principes contenus dans la *Loi sur le développement durable*, incluant l'équité intergénérationnelle et le principe du pollueur payeur.

CONCLUSION

Le pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement a été abordé selon trois angles principaux, soit en établissant le fondement légal de ce pouvoir et sa nature discrétionnaire pour conclure avec une analyse de l'efficacité du régime législatif entourant ce pouvoir, en lien avec le nombre d'ordonnances émises et les nouvelles dispositions législatives en vigueur au Québec en matière de développement durable.

L'évolution des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et du cadre réglementaire entourant les pouvoirs d'ordonnance du ministre démontre une volonté du législateur, depuis 2003, de favoriser les mesures de protection et de réhabilitation des terrains contaminés. Le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* est un ajout important au régime législatif prévu pour la décontamination des sites du Québec.

Le ministre bénéficie toutefois d'une très grande marge de manœuvre dans le cadre de l'exercice de cette compétence, les paramètres de l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'étant pas définis précisément. Aussi, les pouvoirs d'ordonnance en matière de décontamination des sols ne peuvent être exercés que par le ministre de l'Environnement, ce pouvoir ne pouvant être délégué à un directeur comme il est prévu en Ontario, dans la *Loi sur la protection de l'environnement*, et en Colombie-Britannique, dans la *Loi sur la gestion de l'environnement*. Ce cadre législatif octroie une discrétion au ministre lui permettant de tenir compte du contexte économique et particulier de chaque situation avant d'exercer son pouvoir d'ordonnance.

Tel que démontré dans les développements de la Partie II, plusieurs règles d'équité procédurale et certains principes de justice naturelle doivent également être respectés dans le cadre de l'exercice des pouvoirs d'ordonnance. Le Tribunal administratif du Québec a compétence exclusive en cas de contestation d'une ordonnance rendue en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, selon la *Loi sur la justice administrative*.

Malgré ce cadre législatif élaboré, le registre des ordonnances du ministre prouve que trop peu d'ordonnances de caractérisation et de réhabilitation ont été émises par le ministre au cours des dernières années, suite aux modifications apportées par la Loi 72. Le peu d'ordonnances rendues en vertu des dispositions de la section IV.2.1 L.Q.E. laisse perplexe, considérant le nombre de terrains contaminés répertoriés par le M.D.D.E.P. en lien avec l'adoption et les modifications de dispositions législatives permettant l'exercice de ces pouvoirs par le ministre.

Les exemples de contamination des sols sont nombreux et représentent des cas où le pollueur responsable de la contamination n'a pas été visé par une ordonnance du ministre de l'Environnement. Tel que soumis dans les développements de la partie III de notre étude, le régime mis en place aurait avantage à être amélioré considérant que l'inaction du ministre peut entraîner la responsabilité de l'État.

Les principes de développement durable reconnus dans la *Loi sur le développement durable*, incluant le principe d'équité intergénérationnelle, doivent être considérés par le ministre afin qu'il exerce de manière plus efficace son pouvoir discrétionnaire de rendre des ordonnances de décontamination à l'égard des pollueurs ou des gardiens de terrains contaminés.

En effet, à notre avis, les pouvoirs d'ordonnance prévus dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* en matière de protection et de réhabilitation des sols doivent nécessairement être exercés en application du nouveau cadre législatif incluant les principes de développement durable.

Tel que suggéré dans les développements précédents⁴³⁹, le principe de subsidiarité pourrait ainsi trouver application par une délégation de certains pouvoirs d'ordonnance du ministre aux municipalités. Les conséquences désastreuses de l'exploitation des gaz de schiste aux États-Unis, notamment la contamination de la nappe phréatique entraînant la contamination de puits d'eau potable, portent à croire que les pouvoirs d'ordonnance du ministre de l'Environnement devront être exercés avec beaucoup plus de vigueur dans les années à venir, suite aux imminentes phases d'exploration par certaines compagnies gazières.

La ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Madame Line Beauchamp, a d'ailleurs présenté le 15 avril 2010 le projet de loi n° 89, intitulé *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect*⁴⁴⁰. Ce projet de loi vise principalement des modifications à la section XIII L.Q.E. qui porte sur les mesures administratives, en proposant de nouvelles sanctions administratives et des sanctions pénales plus sévères. Un nouveau pouvoir d'ordonnance de faire cesser des travaux ou activités portant ou risquant de porter atteinte à la santé et l'environnement est prévu et celui-ci pourrait même être délégué « à une personne » désignée par le ministre⁴⁴¹.

⁴³⁹ Voir *supra* la sous-section 3.2.2 intitulée « Les impacts sur les générations futures et les principes de développement durable ».

⁴⁴⁰ *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect*, projet de loi n° 89 (Étude détaillée – mai 2011), 1^{ère} sess., 39^e légis. (Qc) (Réinscription 2^{ième} sess., 39^e légis.).

⁴⁴¹ *Id.*, art. 115.2, al. 3.

Les pouvoirs d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation des sols ne sont toutefois pas visés directement par ces modifications législatives proposées par le M.D.D.E.P.

Depuis 1990, les objectifs du principe du pollueur payeur ont été reconnus dans différentes dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. En 2003, la Cour suprême du Canada a reconnu la légitimité de ce principe, en lien avec une ordonnance de caractérisation, dans l'arrêt *Cie pétrolière Impériale Inc.* En 2006, le législateur québécois a fourni une définition de ce même principe dans la *Loi sur le développement durable*.

Dans les années à venir, le ministre de l'Environnement doit permettre de concrétiser l'« application » du principe du pollueur payeur en matière de décontamination des sites au Québec, par l'exercice effectif de ses pouvoirs d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation des terrains, de manière à préserver la qualité de l'environnement et de la Terre pour les générations futures.

TABLE DE LA LÉGISLATION

Texte constitutionnel

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.)

Textes fédéraux

Code criminel, L.R.C. 1985, c. C-46

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, c. 37

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.R.C. 1985, c. 16 (4^e suppl.)

Règlement sur les biphényles chlorés, DORS/91-152 (Gaz. Can. II), [Abrogé, DORS/2008-273, art. 46]

Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC, DORS/92-507 (Gaz. Can. II), [Abrogé, DORS/2008-273, art.46],

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.C. 1999, c.33

Règlement sur les BPC, DORS/2008-273 (Gaz. Can. II)

Loi sur les cours fédérales, L.R.C. 1985, c. F-7

Textes québécois

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12

Code civil du Québec, L.Q. 1991, c. 64

Code municipal du Québec, L.R.Q., c. C-27.1

Loi de la qualité de l'environnement, L.Q. 1972, c. 49

Loi de l'hygiène publique, S.R.Q., 1964, c. 161

Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative, L.Q. 1997, c. 43

Loi sur la justice administrative, L.R.Q., c. J-3

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19

Loi sur les commissions d'enquête, L.R.Q., c. C-37

Loi sur les compétences municipales, L.R.Q., c. C-47.1

Loi sur le développement durable, L.R.Q., c. D-8.1.1

Loi sur le développement durable, projet de loi n° 118, (Sanctionné – 19 avril 2006), 2^e sess., 37^e légis. (Qc)

Loi sur le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs, L.R.Q., c. M-30.001

Loi sur le ministère du revenu, L.R.Q., c. M-31

Loi sur les produits alimentaires, L.R.Q., c. P-29

Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., c. P-41.1

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

Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés, 28 (2001) G.O. II 4574

Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains, (2003) 11 G.O. II, 1441

Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés, (2007) 5 G.O. II, 697

Règlement sur le tarif permettant de déterminer les coûts d'échantillonnage, d'analyse, d'inspection ou d'enquête faisant partie des frais d'une poursuite civile ou pénale intentée pour l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, (2005) 27A G.O. II, 3222A

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement, projet de loi n° 65 (Sanctionné – 22 juin 1990), 1^{re} sess., 34^e légis. (Qc).

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains, projet de loi n° 72, (Sanctionné- 8 juin 2002), 2^e sess., 36^e légis. (Qc)

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect, projet de loi n° 89 (Étude détaillée – mai 2011), 1^{ère} sess., 39^e légis. (Qc) (Réinscription 2^{ième} sess., 39^e légis.)

Textes d'autres provinces (Ontario et Colombie-Britannique)

Loi sur la gestion de l'environnement, S.B.C. 2003, c. 53

Loi sur la protection de l'environnement, L.R.O. 1990, c. E-19

TABLE DES JUGEMENTS

Alex Couture Inc. c. Piette, [1990] R.J.Q. 1262 (C.A.)

Baker c. Canada (Ministre de la citoyenneté et de l'immigration), [1999] 2 R.C.S. 817

Beaudin c. Sept-Îles (Ville de), 2008 QCCS 4590

Caisse populaire de Victoriaville c. Gagné (2 mars 1998), C.S. Arthabaska, n° 415-05-000498-971, 2 mars 1998, j. Dutil

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa, 2009 CSC 12

Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement), [2003] 2 R.C.S. 624

Ciment du St-Laurent Inc. c. Barrette, 2008 CSC 64

Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd., [2004] 2 R.C.S. 74

Compostage Mauricie Inc. c. Ministre développement durable, environnement / Parcs, 2007 QCTAQ 08121

Conseil régional de l'environnement de Montréal c. Procureur général du Québec, 2008 QCCS 1041

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, [2008] 1 R.C.S. 190

Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité), [2004] 3 R.C.S. 304

Environmental Resource Centre c. Canada (Ministre de l'Environnement), 2001 CFPI 1423, j. Heneghan

Gestion Serge Lafrenière inc. c. Pierre Calvé, C.A. Québec, n°500-09-007275-985, 22 avril 1999, jj. Gendreau, Dussault et Deschamps, en ligne : <http://www.jugements.qc.ca>

Girard c. 2944-7828 Québec inc., REJB 2003-45320 (C.S.)

Groupe CGU Canada ltée c. Ste-Marie de Beauce (Ville de), 2006 QCCS 1105

Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville), [1989] 1 R.C.S. 705

Le procureur général de la province de Québec v. Industrial Granules Limited et Chemins de fer nationaux du Canada (mis en cause), [1974] C.S. 439

Montréal-Est (Ville de) c. Texaco Canada Inc., [2001] R.J.Q. 2244 (C.A.)

Québec (procureur général) c. Girard, EYB 2004-81753 (C.A. jj. Baudouin, Otis et Thibault)

R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd., [1998] 1 R.C.S. 706

R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 213

R.T. Verpaelst c. Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs), T.A.Q.E. 2008 AD-60

Société de l'assurance automobile du Québec c. Cyr, [2008] 1 R.C.S. 338

U.E.S., Local 298 c. Bibeault, [1988] 2 R.C.S. 1048

114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville), [2001] 2 R.C.S. 241

BIBLIOGRAPHIE

Monographies et ouvrages collectifs

ATKINS, B. T., A. DUVAL, R. C. MILNE, H. M.A. LEWIS, L. SINCLAIR et R. BIRKS (dir.), *Robert & Collins Dictionnaire français-anglais anglais-français*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 1987

BÉLANGER, M., *La reconnaissance d'un droit fondamental à un environnement de qualité*, coll. « Mémoires de maîtrise », Montréal, Éditions Thémis, 1990

BÉLANGER, M., *La responsabilité de l'État et de ses sociétés en environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994

DAIGNEAULT, R. et M. PAQUET avec la collaboration de L. GOSSELIN et les rédacteurs des Publications CCH/FM, *L'environnement au Québec*, vol. 1 « Commentaires », Farnham (Qc), Publications CCH/FM, 1994, feuilles mobiles, à jour au 4 mai 2011

DUPLESSIS, Y. et J. HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994

DUPLESSIS, Y., J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1982

GARANT, P. avec la collab. de P. GARANT et J. GARANT, *Droit administratif*, 6^{ième} édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010

HOULE, F., *Les règles administratives et le droit public : aux confins de la régulation juridique*, coll. Minerve, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001

ISSALYS, P. et D. LEMIEUX, *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions Administratives*, 3^{ième} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009

LAVALLÉE, S., *La réhabilitation des terrains contaminés et le droit québécois : un droit négocié*, Collection Minerve, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004

LAVALLÉE, S., *Les terrains contaminés au Québec : quels sont les risques pour les prêteurs?*, Rapport Bourgogne, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) et Université Laval, 2006

LEMIEUX, D., avec la collaboration de M. PARÉ, *Justice administrative : Loi commentée*, 3^{ième} édition, Brossard, Publications CCH, 2009

MULLAN, D. J., *Administrative law. Essentials of Canadian law*, Toronto, Irwin law, 2001

PERREAU, G., *Le contrôle judiciaire des décisions de l'administration : de l'erreur juridictionnelle à la norme de contrôle*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2002

REY, A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, t. 2, Paris, Dictionnaires le Robert, 1992

VILLAGGI, J.-P., *L'Administration publique québécoise et le processus décisionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005

Articles de revue et études d'ouvrages collectifs

BOUCHARD, D. et A. COCHE, « Le défaut d'agir du ministre en matière de gestion des terrains contaminés : une réalité et des conséquences dont les tribunaux pourraient être saisis », dans S.F.C.B.Q., Barreau du Québec, vol. 329, *Développement récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 171

DAIGNEAULT, R., « La vérification diligente en matière d'environnement », dans *Colloque Droit, affaires et développement durable*, 2^{ième} éd., Montréal, 20 février 2009

DAIGNEAULT, R., « Urbanisme et terrains contaminés depuis la Loi n°72 », dans S.F.P.B.Q., Barreau du Québec, vol. 193, *Développements récents en droit de l'environnement 2003*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, p. 41

DAIGNEAULT, R. et M. PAQUET, « *Consolidated Mayburn Mines Limited et al. c. Sa Majesté la Reine* (30 avril 1998), 25326 (C.S.C.) », (1998) 19-20 *L'environnement au Québec* 10

DUCHARME, M., « Les arrêts *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick et Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa* ou la réorganisation des règles régissant le contrôle judiciaire par la Cour suprême du Canada. », dans S.F.C.B.Q., coll. Congrès du Barreau – Textes de conférenciers, *Congrès annuel du Barreau du Québec (2009)*, Barreau du Québec, 2009, p. 13

GIRARD, J.-F., « Rôles et partage des responsabilités en matière de contamination de l'environnement : une revue du droit applicable du point de vue des municipalités », dans S.F.P.B.Q., vol. 241, *Développements récents en droit de l'environnement (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 243

GIRARD, J.-F., « Dix ans de protection de l'environnement par les municipalités depuis l'arrêt *Spraytech* : constats et perspectives », dans S.F.C.B.Q., Barreau du Québec, vol. 329, *Développement récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 49

GRANDA, P. R., « Revue annuelle de la jurisprudence en droit de l'environnement, de l'énergie et des ressources naturelles », dans Formation juridique permanente, Association du Barreau canadien, Division Québec, Montréal, Gowlings, 19 mai 2009

HALDE, J., « Vérification diligente environnementale : le rôle de l'expert », dans *Colloque Droit, affaires et développement durable*, 2^{ième} éd., Montréal, 20 février 2009

HÉTU, J., « Le rôle de l'État dans la protection de l'environnement : une analyse critique de l'activité législative », dans Ejan MACKAAY et Hélène TRUDEAU (dir.), *L'environnement - à quel prix? Actes du colloque conjoint des facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal tenu à Montréal en septembre 1994*, Montréal, Éditions Thémis, 1995, p. 265

MASSON, L., « La Cour suprême 2004-2005 et le droit administratif », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 240, *Développements récents en droit administratif et constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 3

NADON, O. et A. GABELIER, « La responsabilité des professionnels de l'environnement », dans S.F.P.B.Q., Barreau du Québec, vol. 300, *Développements récents en droit de l'environnement (2009)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 165

NADON, O., « Terrains contaminés, terrains minés », dans S.F.P.B.Q., Barreau du Québec, vol. 214, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 209

REYNOLDS, S. et S. DUCHESNE avec la collaboration de M. DUPUIS, « La preuve devant les tribunaux administratifs : y voir clair, dans l'intérêt du justiciable! », dans S.F.C.B.Q., Barreau du Québec, vol. 240, *Développements récents en droit administratif et constitutionnel*, Cowansville, Édition Yvon Blais, 2006, p. 75

TRUDEAU, H., «La précaution en cas d'incertitude scientifique : une des interprétations possibles de l'article 20 *in fine* L.Q.E.», (2002) 43 *C. de D.* 103

SAXE, D., «Retrospective Liability for Environmental Contamination », (1992) 71 *R. du B. can.* 492

VILLAGGI, J.-P., « La justice administrative », dans Collection de droit 2008-2009, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 127

VILLAGGI, J.-P., « La justice administrative », dans Collection de droit 2003-2004, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, p. 115

Documents gouvernementaux

AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Évaluation de la contamination des sols du jardin communautaire Georges-Vanier. Arrondissement Ville-Marie*, Gouvernement du Québec, Direction de la santé publique [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.santepub-mtl.qc.ca/Environnement/sols/pdf/jardingeorgesvanier.pdf>> (consulté le 17 janvier 2011)

AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Sols contaminés – Prévenir les problèmes de santé reliés à l'environnement*, Gouvernement du Québec, Direction de la santé publique [Ressource électronique], en ligne : <www.santepub-mtl.qc.ca/Environnement/sols/jardins.html> (consulté le 17 janvier 2010)

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Rapport n° 273, Rapport d'enquête et d'audience publique, Bibliothèque et archives nationales du Québec, 2011 [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf>> (consulté le 1^{er} mai 2011)

BUREAU DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DES PLAINTES SUR LA QUALITÉ DES SERVICES, *Liste des ordonnances rendues en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)*, Québec, Secrétariat général et Direction de la vérification interne, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Créé le 10 juin 2010

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Thésaurus de l'activité gouvernementale (TAG). Fiche du terme. Équité intergénérationnelle*. [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=5058>> (consulté le 17 janvier 2010)

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GESTION DES LIEUX CONTAMINÉS (GTGLC), *Cadre fédéral-provincial-territorial de gestion des lieux contaminés au Canada* (Publication), Gouvernement du Canada, Environnement Canada [Ressource électronique], en ligne : <http://www.ec.gc.ca/etad/csmwg//pub/fed_frame/fr/p3_f.htm> (consulté le 28 mai 2009)

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, *Coûts de distribution et services à la clientèle*, Dossier R-3740-2010, Pièce HQD-7, doc. 1, p. 12, Gouvernement du Québec, Régie de l'énergie [Ressource électronique], en ligne : <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3740-10/Demande3740-10/B-1_HQD-7Doc1_3740_02aout10.pdf> (consulté le 17 janvier 2011)

HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE, *Budget des investissements 2010 pour les projets du Transporteur dont le coût individuel est inférieur à 25M\$*, Dossier R-3707-2009, Pièce HQT-1, doc. 1, p. 52, Gouvernement du Québec, Régie de l'énergie [Ressource électronique], en ligne : <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3707-09/Demande_3707-09/B-1_HQT1-Doc1_3707_27juillet09.pdf> (consulté le 17 janvier 2011)

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, Québec, Publications du Québec, 1999

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Demandes de certificat d'autorisation*, [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/ministere/certif/index.htm>> (consulté en date du 5 mai 2011)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Dépôt de matériaux secs de Cantley – Le gouvernement du Québec obtient de la Cour supérieure une ordonnance de sauvegarde* (Communiqué de presse), Québec, le 23 janvier 2006 [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=929>> (consulté le 26 mai 2010)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Les algues bleu-vert dans nos plans d'eau*, Bibliothèque et archives nationales du Québec, 2008

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Ordonnance de la ministre du développement durable, de l'environnement et des parcs en vertu des articles 25 et 27 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2)*, Ordonnance n° 553, Québec, 22 mai 2007 [Ressource électronique], en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/communiqués/2007/c070522_ordonnance.pdf> (consulté le 1^{er} avril 2011)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Ordonnance du ministre du développement durable, de l'environnement et des parcs en vertu de l'article 31.43 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2)*, Ordonnance n° 536, Québec, 30 juin 2005 [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/communiqués/2005/c050807-ordonnance.pdf>> (consulté le du 1^{er} avril 2011)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* [Ressource électronique], éd. rév., en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/sol/terrains/politique/>> (consulté le 17 janvier 2011)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés – Lois et règlements* [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/sol/terrains/loi-reg.htm>> (consulté le 17 janvier 2011)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Registre des ordonnances et des avis préalables à l'émission d'une ordonnance rendus en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Registres publics [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.registres.mddep.gouv.qc.ca/LQE-ordonnances-avis.pdf>>, accessible à l'adresse électronique : <www.registres.mddep.gouv.qc.ca> (consulté le 28 avril 2011)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Répertoire des terrains contaminés* [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/sol/terrains/terrains-contaminés/recherche.asp>> (consulté le 17 janvier 2011)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Requête en injonction à l'endroit de l'entreprise Compostage Mauricie Inc.* (Communiqué de presse), Québec, le 21 septembre 2007 [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiqué.asp?no=1193>> (consulté en date du 26 mai 2010)

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Inventaire des sites contaminés fédéraux*, Gouvernement du Canada [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.tbs-sct.gc.ca/fcsi-rscf/home-accueil-fra.aspx?sid=>>> (consulté le 1^{er} avril 2011)

SERVICE DES LIEUX CONTAMINÉS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Guide de caractérisation des terrains (Terrains contaminés)*, Gouvernement du Québec, Direction des politiques du secteur industriel, Sainte-Foy, Les publications du Québec, 2003 [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/sol/terrains/index.htm>> (consulté le 17 janvier 2011)

SERVICE DES LIEUX CONTAMINÉS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, « Loi n° 72 (2002, c. 11) » (Guide d'application), Ministère de l'environnement, 2004

VILLE DE MONTRÉAL, *Liste de terrains contaminés*, Direction du greffe [Ressource électronique], en ligne : <http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7237,74643772&_dad=portal&_schema=PORTAL> (site consulté le 28 avril 2011).

Articles de journaux

BARIBEAU, L., « Cause phare; Les recours collectifs en environnement vont-ils se multiplier? », (2009) 41-3 *J. du Bar.* 30

BARIBEAU, L., « Protection du territoire agricole. Plaider le développement durable : une nécessité », (2009) 41-4 *J. du Bar.* 18

BEAUDOIN, L. I., « Arrêt Imperial Oil – Ordonnance ministérielle. Modulation de la règle d'impartialité », (2003) 35-21 *J. du Bar.* 11

BEAUDOIN, M., « Entrevue avec David Suzuki. Remettre l'eikos dans l'économie », (2007) 39-3 *J. du Bar.* 1

LAVALLÉE, M., « Marée noire : juristes en eaux troubles », (2010) 42-9 *J. du Bar*. 11

LAVOIE, J.-P., *Le Soleil*, 11 février 2009, « Eau contaminée à Shannon : le débat continue » [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/200902/10/01-826100-eau-contaminee-a-shannon-le-combat-continue.php>> (consulté le 17 janvier 2011)

TREMBLAY, A.-M., « L'environnement : un domaine complexe, mais passionnant », (2009) 41-7 *J. du Bar*. 36

SUZUKI, D., « Une planète à réinventer », Montréal, *La Presse*, 5 juin 2009, p. A18

Textes d'intérêt général

COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Les secteurs préoccupants - Rapport spécial : Activités de restauration dans les secteurs préoccupants des Grands Lacs* [Ressource électronique], en ligne : <http://www.ijc.org/php/publications/html/aoc_rep/francais/report/chapter3/index.html> (consulté le 2 août 2010)

LAROUSSE, *Définition du mot « Ordonnance »*, Dictionnaire [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ordonnance>> (consulté le 10 janvier 2011)

LEMIEUX, M. (bâtonnière du Québec), *Lettre adressée à Monsieur Thomas J. Mulcair, Ministre du Développement durable, de l'environnement et des Parcs, objet : Projet de loi 118 intitulé « Loi sur le développement durable »*, Barreau du Québec, 5 décembre 2005, p. 4 de 6 [Ressource électronique], en ligne : <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2005/20051205_01.pdf> (consulté le 1er mai 2011)

ROY, J.-H. (d'après un reportage de), *Pont de l'autoroute 25 : Dépassement des coûts*, Radio-Canada.ca, 17 avril 2009, [Ressource électronique], en ligne : <<http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2009/04/16/003-PPP-couts-A25.shtml>> (consulté en date du 17 janvier 2010)