

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE BEAUCE

N° : 350-17-000014-129

DATE : 29 OCTOBRE 2012

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE MARC LESAGE, J.C.S.

**MRC LA NOUVELLE-BEAUCE, personne morale de droit public, ayant une place
d'affaires au 700, rue Notre-Dame Nord, bureau B, Sainte-Marie (Québec) G6E 2K9**
Demanderesse

C.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (Ministère du Développement durable de
l'Environnement et des Parcs (MDDEP)), 300, boulevard Jean-Lesage, bureau
1.03, Québec (Québec) G1K 8K6**
Défendeur

JUGEMENT

[1] La demanderesse requiert un jugement déclaratoire (453 C.p.c.) afin que le Tribunal déclare qu'une obstruction créée dans la rivière Chaudière à la suite d'une violente tempête du type tropical constitue une menace pour les personnes et les biens obligeant la demanderesse à effectuer les travaux pour enlever cette obstruction, conformément à l'alinéa 1 de l'article 105 de la *Loi sur les compétences municipales*¹ (ci-après « L.C.M. »).

[2] La demanderesse demande également au Tribunal de déclarer que les articles 22 et 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*² (ci-après « L.Q.E. ») ne s'appliquent pas à la décision de la demanderesse de procéder auxdits travaux situés dans un cours d'eau placé sous sa juridiction lorsque cette obstruction, de l'avis de la demanderesse, menace la sécurité des personnes et des biens.

LE CONTEXTE

[3] La narration des faits par l'honorable Normand Gosselin, j.c.s., au jugement dans lequel il rejette la demande de sauvegarde faite par la demanderesse, est complète et permet de situer les tenants et aboutissements du litige entre les parties:

« [2] Dans sa requête pour jugement déclaratoire, la MRC allègue que, le 28 août 2011, suite à une tempête, un amoncellement de gravier s'est accumulé dans la rivière Chaudière, à l'embouchure des rivières Lessard et Nadeau, dans la municipalité de Vallée-Jonction.

[3] Craignant que cet amoncellement n'empêche le libre écoulement des eaux et ne provoque des embâcles et des inondations, la MRC a, le 16 septembre 2011, autorisé la municipalité de Vallée-Jonction à procéder aux travaux correctifs suivants :

« Enlèvement du gravier, des roches et de tous débris dans le lit des cours d'eau, tel que montré aux plans annexés à la présente. Les travaux doivent se limiter au matériel charrié lors des crues des 28 août, 4 et 5 septembre 2011.

Lorsque nécessaire, la stabilisation riveraine par enrochement. »

[4] Le 14 octobre 2011, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), informé du projet de la MRC et de la municipalité, écrit à la MRC. Il explique que la réalisation de travaux dans un cours d'eau requiert au préalable un certificat d'autorisation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. La directrice régionale du Ministère ajoute toutefois:

« Cependant, étant donné l'ampleur des dégâts constatés et la nécessité de réaliser certains travaux à court terme, la Direction régionale a travaillé sur une procédure allégée vous permettant d'obtenir les autorisations nécessaires rapidement... »

² L.R.Q., ch. Q-2.

[5] S'autorisant de l'article 105 de la *Loi sur les compétences municipales*, la MRC permet néanmoins que des travaux correctifs soient réalisés par la municipalité de Vallée-Jonction. Entre autres, un chenail est pratiqué le long de la berge pour faciliter l'écoulement de l'eau en provenance des rivières Lessard et Nadeau.

[6] Le 1^{er} novembre 2011, deux avis d'infraction sont émis par le MDDEP, le premier étant adressé à la municipalité de Vallée-Jonction et le deuxième, à son entrepreneur, l'entreprise Concorbec inc. On leur reproche d'avoir effectué des travaux dans un cours d'eau sans avoir préalablement obtenu un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la L.Q.E.

[7] Par ailleurs, la MRC adopte une résolution, le 25 octobre 2011, pour mandater un ingénieur de préparer les documents requis pour l'obtention d'un certificat d'autorisation auprès du MDDEP. De son côté, le MDDEP indique à la MRC qu'elle peut solliciter un décret du Conseil des ministres dans le but d'être relevée de l'obligation de procéder à une étude d'impact.

[8] Le 14 novembre 2011, la MRC dépose auprès du MDDEP une « demande d'autorisation urgente à la suite du passage de la tempête tropicale Irène ». La demande est accompagnée d'un rapport préparé par l'ingénieur Luc Dubreuil. Celui-ci fait valoir que l'amoncellement de gravier, en plus de hausser le niveau de la rivière, peut provoquer un embâcle.

[9] Malgré cela, le MDDEP n'est pas convaincu. Il réclame des informations additionnelles, dont les données relatives à la géométrie du banc de gravier, une modélisation hydraulique visant à évaluer l'influence du banc sur l'écoulement des eaux et un engagement de la MRC de faire un suivi une fois les travaux complétés.

[10] Devant la tournure des événements, la MRC informe le MDDEP qu'elle se considère autorisée à exécuter ces travaux sans l'aval du Ministère, et ce, en vertu de l'article 105 L.C.M. Elle avise le MDDEP qu'elle compte entreprendre ces travaux en février 2012 et l'invite à déposer une procédure en injonction, afin que le débat puisse être tranché.

[11] Le défendeur n'en fait rien. Le 23 février 2012, la MRC fait signifier au MDDEP une requête introductive d'instance pour jugement déclaratoire assortie d'une demande de sauvegarde. »³

QUESTIONS EN LITIGE

[4] Le présent litige soulève les questions suivantes:

³ *La Nouvelle-Beauce (MRC de) c. Québec (Procureur général) (Ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)*, 2012 QCCS 1427. Les références ont été omises.

- a) Les travaux envisagés par la demanderesse rencontrent-ils les critères de l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M.?
- b) Dans l'affirmative, existe-t-il un conflit de loi entre l'article 105 L.C.M. et les articles 22 et 31.1 et suivants de la L.Q.E.? Subsidairement, est-ce que l'article 105 L.C.M. doit avoir préséance sur les articles 22 et 31.1 et suivants de la L.Q.E.?
- c) Ainsi, la demanderesse doit-elle obtenir, préalablement à l'exécution des travaux, les autorisations requises prévues aux articles 22 et 31.1 et suivants de la L.Q.E.? En d'autres mots, la demanderesse doit-elle subordonner son obligation d'agir lors de l'obstruction d'un cours d'eau menaçant la sécurité des biens et des personnes, à une autorisation du MDDEP en vertu des articles 22 et 31.1 et suivants de la L.Q.E., compte tenu du caractère impératif des termes de l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M.?

PRÉTENTION DES PARTIES

A. LA DEMANDERESSE

[5] Dans sa requête en jugement déclaratoire, la demanderesse allègue que le banc de gravier qui s'est formé dans la rivière Chaudière, à l'embouchure des rivières Lessard et Nadeau, suite aux tempêtes tropicales Irène et Lee, constitue une urgence manifeste de réaliser les travaux. En effet, s'il n'est pas retiré, il se peut que des embâcles se créent au printemps causant des débordements qui pourraient menacer la sécurité des personnes et des biens.

[6] Compte tenu du caractère impératif de l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M., la demanderesse affirme qu'elle n'a pas à demander, préalablement à l'exécution des travaux, quelque autorisation au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après « le ministre ») lorsqu'elle se trouve dans une situation d'urgence menaçant la sécurité des personnes et des biens.

[7] Enfin, la demanderesse est d'avis que la L.C.M. a préséance sur la L.Q.E., la première étant une loi particulière et la seconde, une loi de portée générale. De plus, la L.C.M. est entrée en vigueur en 2006, bien longtemps après la L.Q.E., ce qui permet à la demanderesse de conclure que le législateur, lorsqu'il a écrit la L.C.M., connaissait bien les dispositions de la L.Q.E. La demanderesse prétend donc que la décision du conseil de la MRC de procéder aux travaux de dragage, dans le contexte de l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M. doit avoir préséance sur l'obligation d'obtenir, au préalable, les diverses autorisations prévues à la L.Q.E.

B. LE DÉFENDEUR

[8] Quant à lui, le défendeur est d'opinion que la situation décrite par la demanderesse ne rencontre pas les critères de l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M. s'agissant plutôt de travaux d'entretien visés par l'article 106 L.C.M.

[9] Par conséquent, puisque l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M. ne s'applique pas au contexte factuel du présent litige, le débat tel que soumis par la demanderesse est simplement théorique.

[10] Le défendeur affirme que compte tenu des travaux envisagés, le projet de la demanderesse doit être soumis non seulement à l'obtention d'un certificat d'autorisation du ministre en vertu de l'article 22 L.Q.E. mais également au processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et à l'obtention d'un certificat d'autorisation du gouvernement, conformément aux articles 31.1 et suivants de la L.Q.E. et à l'alinéa 1 b) de l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*⁴.

[11] Subsidiairement, si le tribunal en vient à la conclusion que l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M. s'applique aux faits du présent litige, la demanderesse doit, contrairement à ce qu'elle prétend, obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement conformément à l'article 31.5 de la L.Q.E., le tout préalablement à la réalisation des travaux de dragage.

DISCUSSION

[12] Avant d'analyser les questions en litige, le Tribunal juge utile d'énoncer les dispositions législatives pertinentes.

- *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., ch. C-47.1

3. Toute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante.

103. Toute municipalité régionale de comté a compétence à l'égard des cours d'eau à débit régulier ou intermittent, y compris ceux qui ont été créés ou modifiés par une intervention humaine, à l'exception:

1° de tout cours d'eau ou portion de cours d'eau que le gouvernement détermine, après consultation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, par décret qui entre en vigueur à la date de sa publication à la Gazette officielle du Québec ou à toute date ultérieure qui y est indiquée;

⁴ ch. Q-2, r. 23.

2° d'un fossé de voie publique ou privée;

3° d'un fossé mitoyen au sens de l'article 1002 du Code civil;

4° d'un fossé de drainage qui satisfait aux exigences suivantes:

a) utilisé aux seules fins de drainage et d'irrigation;

b) qui n'existe qu'en raison d'une intervention humaine;

c) dont la superficie du bassin versant est inférieure à 100 hectares.

La portion d'un cours d'eau qui sert de fossé demeure de la compétence de la municipalité régionale de comté.

105. Toute municipalité régionale de comté doit réaliser les travaux requis pour rétablir l'écoulement normal des eaux d'un cours d'eau lorsqu'elle est informée de la présence d'une obstruction qui menace la sécurité des personnes ou des biens.

Tout employé désigné à cette fin par la municipalité régionale de comté peut, sans délai, retirer d'un cours d'eau les obstructions qui empêchent ou gênent l'écoulement normal des eaux, sans préjudice aux droits de la municipalité de recouvrer, de toute personne qui les a causées, les frais relatifs à leur enlèvement.

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

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

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

La demande d'autorisation doit inclure les plans et devis de construction ou du projet d'utilisation du procédé industriel ou d'exploitation de l'industrie ou d'augmentation de la production et doit contenir une description de la chose ou de l'activité visée, indiquer sa localisation précise et comprendre une évaluation détaillée conformément aux règlements du gouvernement, de la quantité ou de la

concentration prévue de contaminants à être émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement par l'effet de l'activité projetée.

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

31.1 Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement.

31.5. Lorsque l'étude d'impact est jugée satisfaisante par le ministre, elle est soumise, avec la demande d'autorisation, au gouvernement. Ce dernier peut délivrer un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine ou refuser de délivrer le certificat d'autorisation. Cette décision peut être prise par tout comité de ministres dont fait partie le ministre et auquel le gouvernement délègue ce pouvoir.

Dans le cas où il délivre un certificat d'autorisation pour la réalisation d'un projet d'établissement ou d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement de matières résiduelles servant en tout ou en partie au dépôt définitif d'ordures ménagères collectées par une municipalité ou pour le compte de celle-ci, le gouvernement ou le comité de ministres peut, s'il le juge nécessaire pour assurer une protection accrue de l'environnement, fixer dans ce certificat des normes différentes de celles prescrites par un règlement pris en vertu de la présente loi.

Cette décision est communiquée à l'initiateur du projet et à ceux qui ont soumis des représentations.

- *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, ch. Q-2, r. 3

1. Sont soustraits à l'application de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2):

[...]

4° les travaux d'aménagement faunique suivants:

[...]

b) le nettoyage d'un cours d'eau ou d'un lac ne comportant aucun dragage;

- *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, ch. Q-2, r. 23

2. Liste: Les constructions, ouvrages, travaux, plans, programmes, exploitations ou activités décrits ci-dessous sont assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la section IV.1 de la Loi et doivent faire l'objet d'un certificat d'autorisation délivré par le gouvernement en vertu de l'article 31.5 de la Loi:

[...]

b) tout programme ou projet de dragage, creusement, remplissage, redressement ou remblayage à quelque fin que ce soit dans un cours d'eau visé à l'annexe A ou dans un lac, à l'intérieur de la limite des inondations de récurrence de 2 ans, sur une distance de 300 m ou plus ou sur une superficie de 5 000 m² ou plus, et tout programme ou projet de dragage, creusement, remplissage, redressement ou remblayage, à quelque fin que ce soit, égalant ou excédant de façon cumulative les seuils précités, pour un même cours d'eau visé à l'annexe A ou pour un même lac, à l'exception des travaux exécutés dans une rivière qui draine un bassin versant de moins de 25 km², des travaux de drainage superficiel ou souterrain dans la plaine de débordement d'un cours d'eau visé dans l'annexe A, des travaux de construction d'un remblai sur une terre agricole privée dans la plaine de débordement d'un cours d'eau visé dans l'annexe A afin de protéger cette terre contre les inondations ainsi que des travaux exécutés dans une rivière conformément à un acte d'accord, un règlement ou un procès-verbal municipal en vigueur avant le 30 décembre 1980. Si l'information disponible ne permet pas déjà d'établir la limite des inondations de récurrence de 2 ans, cette limite est déterminée à l'aide de tout élément pertinent, en privilégiant l'usage de la méthode botanique prévue par la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (c. Q-2, r. 35), pour établir la ligne naturelle des hautes eaux;

ÉTUDE DES QUESTIONS EN LITIGE

a) Critères de l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M.

[13] La demanderesse allègue se trouver dans la situation couverte par l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M. alors que le défendeur plaide le contraire. Les travaux que veut exécuter la demanderesse sont pour enlever un amoncellement de gravier. Même si cet amoncellement fait suite à une tempête tropicale, s'agit-il d'une obstruction menaçant la sécurité des personnes ou des biens selon les termes employés par l'article 105 L.C.M.

[14] Dans l'affaire *Jeanrie et al. c. Laurentides (Municipalité régionale de comté des)*, le juge Lalonde, j.c.s., conclut que « le sens ordinaire et grammatical du terme « obstruction » inclut certes toute intervention humaine ayant pour effet d'obstruer

l'écoulement naturel des eaux »⁵. *A fortiori*, cela doit inclure aussi une intervention dite « naturelle » tel un amoncellement de gravier s'étant accumulé dans la rivière à cause d'une tempête.

[15] Le rapport préparé par l'ingénieur de la demanderesse et daté du 11 novembre 2011 (pièce P-8) révèle que d'importantes quantités de matériel rocheux se sont déposées dans la rivière Chaudière, à l'embouchure des rivières Lessard et Nadeau.

[16] À la première page de son rapport, l'ingénieur Dubreuil expose la problématique de la façon suivante:

« Le banc de gravier et de roches formé dans la Rivière Chaudière, à l'embouchure des Rivières Lessard et Nadeau, fait obstacle au libre écoulement de l'eau et rehausse le niveau de l'eau dans la Rivière Chaudière et dans les Rivières Lessard et Nadeau. [...]

Cet amoncellement, en plus de rehausser le niveau de l'eau, peut causer un empilement de glace et provoquer un embâcle soit dans la Rivière Chaudière ou à l'embouchure des Rivières Lessard et Nadeau, le banc de gravier remontant 10 mètres en amont de l'embouchure.

De nombreuses résidences sont situées à proximité des Rivières Lessard et Nadeau et le risque de détérioration des propriétés est accentué par toutes causes préjudiciables au libre écoulement des eaux ou à la libre circulation des glaces. »

[Je souligne]

[17] Dans son rapport complémentaire du 7 décembre 2011 (pièce P-10), il fait les commentaires suivants:

« L'écoulement des eaux des rivières Lessard et Nadeau s'est toujours maintenu dans le passé alors qu'après Irène le banc de gravier avait bloqué l'écoulement sur une épaisseur de plus de 1200 mm.

Une des problématiques qui pourrait survenir ne découle pas du rehaussement du niveau d'eau de la rivière Chaudière mais résulterait d'une averse locale sur les bassins versants des rivières Nadeau et Lessard, le fait de maintenir un niveau d'eau plus élevé de ces cours d'eau aggrave les risques de débordement et accentue les risques d'érosion du chemin de l'Écore comme il est survenu lors du passage d'Irène. Les résidences situées dans cette zone sont également plus à risque. »

[Je souligne]

⁵ Jeanrie et al. c. Laurentides (Municipalité régionale de comté des), C.S. Terrebonne, n° 700-17-003541-066, 29 janvier 2008, j. Jean-Yves Lalonde, par. 23.

[18] Me Daniel Bouchard, dans un ouvrage sur le sujet, s'exprime ainsi quant aux obligations et pouvoirs de l'autorité municipale responsable en matière de gestion des cours d'eau municipaux⁶:

« La seule obligation imposée par la L.C.M. en la matière, seule loi applicable incidemment, est celle de réaliser, en vertu du premier alinéa de l'article 105, tous les travaux requis « pour établir l'écoulement normal des eaux d'un cours d'eau lorsqu'elle est informée de la présence d'une obstruction qui menace la sécurité des personnes ou des biens ». L'autorité municipale responsable doit donc intervenir :

- lorsqu'elle est informée de la présence d'une obstruction,
- et que celle-ci menace la sécurité des personnes ou des biens.

Qu'est-ce qu'une obstruction ? La loi ne la définissant pas, on peut retenir la définition suivante inspirée de dictionnaires consultés :

Matière créant un engorgement obstruant l'écoulement naturel des eaux.

Quand une obstruction menace-t-elle la sécurité des personnes ou des biens ?
On ne peut à l'avance indiquer dans quels cas il y aura, de façon concrète, menace à la sécurité des personnes et des biens. Il faudra en juger cas par cas.

[Je souligne]

[19] Dans le contexte qui nous occupe et selon les définitions données, la demanderesse apparaît donc se trouver dans une situation conforme à celle énoncée à l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M. Ainsi, les travaux visant à rétablir l'écoulement normal des eaux d'un cours d'eau lorsqu'il y a présence d'une obstruction menaçant la sécurité des personnes ou des biens ne seraient pas des travaux d'entretien au sens de l'article 106 L.C.M.

b) Conflit de lois

[20] Relativement aux prétentions contradictoires des deux parties au sujet de l'application de la L.C.M. et de la L.Q.E., il est nécessaire en l'espèce de se questionner sur la potentielle incompatibilité entre l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M. et les articles 22 et 31.1 et suivants de la L.Q.E.

⁶ Daniel BOUCHARD, « Quelques impacts de la nouvelle Loi sur les compétences municipales sur les pouvoirs municipaux en matière environnementale », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, PDF p. 9.

[21] La demanderesse est d'avis qu'en vertu du caractère impératif de l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M., elle est dispensée d'obtenir les autorisations environnementales alors que le défendeur, lui, prétend que la L.C.M. et la L.Q.E. sont deux lois compatibles et que, par conséquent, l'application de l'une n'empêche pas l'application de l'autre.

[22] La Cour suprême du Canada, sous la plume de l'honorable juge Bastarache, s'exprime ainsi sur l'analyse des conflits de lois:

« Le point de départ de toute analyse d'un conflit de lois est qu'il existe une présomption de cohérence législative, et une interprétation qui donne lieu à un conflit devrait être évitée dans la mesure du possible. Le critère à appliquer pour déterminer si un conflit est inévitable est clairement énoncé par le professeur Côté dans son traité d'interprétation des lois :

Selon la jurisprudence, deux lois ne sont pas en conflit du simple fait qu'elles s'appliquent à la même matière : il faut que l'application de l'une exclue, explicitement ou implicitement, celle de l'autre.

(P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 443)

[...] il y a conflit inévitable lorsque deux lois sont directement contradictoires ou que leur application concurrente donnerait lieu à un résultat déraisonnable ou absurde. »⁷

[Je souligne]

[23] L'auteur Pierre-André Côté, dans son ouvrage sur l'interprétation des lois, écrit à cet égard:

« [L]ensemble des lois est censé formé un tout cohérent. L'interprète doit donc favoriser l'harmonisation des lois entre elles plutôt que leur contradiction, car le sens de la loi qui produit l'harmonie avec les autres lois est réputé représenter plus fidèlement la pensée de son auteur que celui qui produit des antinomies. »⁸

[Je souligne]

[24] La rationalité du législateur mène donc à une présomption à l'encontre des conflits de lois et de l'abrogation tacite d'une loi par une autre. Par conséquent, toute interprétation de la législation permettant d'éviter les conflits de lois doit être fortement favorisée, car cela a davantage de chances de refléter l'intention du législateur⁹.

⁷ *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, [2007] 1 RCS 591, par. 47.

⁸ Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, n° 1269, p. 395.

⁹ *Id.*, n° 1291 à 1299, p. 405-406.

[25] S'il y a un réel conflit de lois et qu'il est impossible de le résoudre par une interprétation, il faudra procéder à une hiérarchisation des textes de loi. En d'autres termes, il y en aura une qui aura priorité sur l'autre, cette dernière étant déclarée tacitement abrogée.

[26] Comme le rappelle Pierre-André Côté, « on ne peut conclure au conflit entre deux lois simplement parce que l'une et l'autre occupent le même champ, traitent de la même matière, s'appliquent au même objet: il est en effet possible que les deux traitements soient entièrement conciliables »¹⁰.

[27] Dans l'affaire *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, précitée, l'honorable juge Bastarache écrit, quant à la manière de résoudre un tel conflit:

« S'il existe effectivement un conflit et qu'il est impossible de le résoudre au moyen d'une interprétation qui éliminerait l'incohérence, il faut alors décider laquelle des dispositions doit prévaloir. L'objectif est de cerner l'intention du législateur. En l'absence d'indication expresse de la loi qui doit prévaloir, il convient de faire appel à deux principes qui se dégagent de la jurisprudence. Selon ces principes, la loi plus récente prévaut sur la loi plus ancienne, et la loi spéciale prévaut sur la loi générale (Côté, p. 453 à 459). Dans le premier cas, le législateur est réputé bien connaître l'existence des lois en vigueur lorsqu'il adopte une nouvelle loi. Si une nouvelle loi entre en conflit avec une loi existante, il faut conclure que la nouvelle loi a préséance. Dans le deuxième cas, le législateur est réputé avoir voulu que la loi spéciale l'emporte sur la loi générale, car toute autre interprétation rendrait caduque la loi spéciale. Ces principes n'ont toutefois pas un caractère absolu. Ils ne donnent qu'une indication de la volonté du législateur et peuvent être réfutés si d'autres considérations révèlent une intention législative différente (Côté, p. 453 et 454). »¹¹

[Je souligne]

[28] Le Tribunal doit maintenant appliquer ces enseignements au contexte factuel du présent litige.

[29] L'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M. et les articles 22 et 31.1 et suivants de la L.Q.E sont-ils incompatibles? Existe-t-il, ici, un véritable conflit de lois?

[30] En l'espèce, le Tribunal est d'avis qu'il n'existe pas un conflit de lois. La L.C.M. ou la L.Q.E. et ses règlements ne contiennent aucune disposition qui ne soustraient la demanderesse à l'obligation d'obtenir les autorisations environnementales nécessaires à l'exécution de ses travaux.

¹⁰ *Id.*, n°1301, p. 407.

¹¹ *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, préc., note 7, par. 58.

[31] L'obligation de rétablir l'écoulement normal des eaux en cas d'obstruction n'exclut pas celle d'obtenir les certificats exigés par la L.Q.E., les deux obligations sont donc parfaitement conciliables. L'application de la L.C.M. et de la L.Q.E au problème qui nous occupe n'est pas contraire à l'intention du législateur.

[32] Afin de bien circonscrire l'intention du législateur, il est nécessaire de rappeler l'importance de la protection de l'environnement¹².

[33] Dans l'affaire *Chertsey (Municipalité de) c. Québec (Ministre de l'Environnement)*¹³, la Cour supérieure rappelle les enseignements de la Cour suprême du Canada donnés par l'honorable juge L'Heureux-Dubé:

« [...] Notre Cour a reconnu que « [n]ous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel [...] la protection de l'environnement est [...] devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne » [...]. »

[34] Dans l'affaire *9047-4784 Québec inc. c. Béchar*¹⁴, le juge Lefebvre va dans le même sens:

« [73] La protection de l'environnement est devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne et constitue une préoccupation légitime du gouvernement.

[74] L'objet de la L.Q.E. vise la protection de l'environnement. Dans *Cie pétrolière Impériale*, le juge LeBel commente ainsi l'objet de cette loi:

"La législation québécoise reflète la préoccupation croissante du législateur et de la société d'assurer la préservation de l'environnement.

[...]

La pièce centrale de la législation environnementale québécoise se retrouve dans la Loi sur la qualité de l'environnement. Adoptée à l'origine en 1972, cette loi reconnaît en effet le droit de toute personne à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent (art. 19.1 LQE). Pour assurer la mise en œuvre de ce droit et l'exécution des obligations créées pour y donner effet, la loi a prévu des mécanismes d'intervention variés. Des régimes divers

¹² Voir *Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec*, [2003] 2 R.C.S. 624, par. 19-21; *114957 Canada Ltée c. Hudson*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 1; *Ontario c. Canadien Pacifique*, [1995] 2 R.C.S. 1031, par. 51 et 55.

¹³ 2008 QCCS 1361, par. 67.

¹⁴ 2007 QCCS 710.

d'autorisation et de contrôle encadrent les activités susceptibles de menacer l'environnement."

[75] L'article 22, à son premier alinéa, assujettit la personne qui désire exercer une activité susceptible d'émettre des contaminants dans l'environnement à obtenir au préalable un certificat d'autorisation du ministre.

[76] Le deuxième alinéa, adopté en décembre 1988, vise à protéger les milieux hydriques en requérant un certificat d'autorisation au préalable à l'exécution de travaux dans des marais, marécages, tourbières ou cours d'eau. »

[Je souligne et citations omises]

[35] La L.Q.E. et ses règlements sont d'ordre public. La jurisprudence est constante à ce sujet¹⁵. Sous la plume de l'honorable juge Gendreau, la Cour d'appel s'exprime ainsi¹⁶:

« La Loi sur la qualité de l'environnement est d'ordre public. Elle a pour objet et finalité de généralement contrôler l'usage du territoire. Elle confie au ministre et dans certains cas au gouvernement le rôle et l'obligation de départager les intérêts privés et publics ayant comme souci la protection de l'environnement, de la faune et de la flore, de la qualité de vie et de la santé des citoyens. »

[36] Ainsi, en adoptant la L.C.M. le 1^{er} janvier 2006, le Tribunal est d'avis que l'intention du législateur n'était pas de vouloir passer outre aux dispositions d'ordre public de la L.Q.E. L'obligation d'obtenir les autorisations environnementales des articles 22 et 31.1 et suivants de la L.Q.E. n'empêche pas la demanderesse de réaliser les travaux requis par l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M., ces deux obligations étant complémentaires et non contradictoires.

[37] Le Tribunal est d'avis que ce n'est pas parce que l'article 103 L.C.M. confère une compétence exclusive aux MRC à l'égard des cours d'eau à débit régulier ou intermittent que la demanderesse n'est plus assujettie à l'exigence d'obtenir les certificats d'autorisation du MDDEP en vertu des articles 22 et 31.1 et suivants de la L.Q.E. préalablement à l'exécution des travaux prévus à l'article 105 L.C.M. En effet, ces dispositions peuvent coexister ensemble car l'application de l'une n'empêche pas l'application de l'autre.

[38] La L.Q.E. a été adoptée en 1988, la L.C.M., elle, le 1^{er} janvier 2006. S'il y avait conflit entre ces deux lois, considérant les enseignements du professeur Côté¹⁷, on devrait en principe donner préséance à la L.C.M., celle-ci étant une loi nouvelle.

¹⁵ Voir *Chertsey (Municipalité de) c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, préc., note 15, par. 103-104; *Québec (Procureur général) c. Dupuis*, 2004 CanLII 41442 (QC CS), par. 8-9; *Constantineau c. Municipalité de Saint-Adolphe d'Howard*, 1996 CanLII 6103 (QC CA), p. 3-4.

¹⁶ *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé*, 1999 CanLII 13814 (QC CA), p. 46.

¹⁷ P.-A. CÔTÉ, préc., note 8, n° 1336-1337, p. 417.

Toutefois, d'après les travaux parlementaires du 14 avril 2005 concernant l'étude détaillée du projet de loi n° 62, *Loi sur les compétences municipales*¹⁸, il est affirmé que la L.Q.E. étant une loi plus sectorielle est prépondérante au projet de loi n° 62¹⁹. Ainsi, si on suit toujours les enseignements du professeur Côté, la loi spéciale prime la loi générale²⁰, donc la L.Q.E. primerait la L.C.M.

[39] Il faut d'autre part retenir que, lorsque le législateur a adopté la L.C.M., il connaissait la L.Q.E. Ainsi, s'il avait voulu soustraire l'application de la L.Q.E., il aurait eu la possibilité de le préciser dans la L.C.M. Il faut donc revenir à ce que le professeur Côté rappelle à savoir que les principes de primauté de la loi postérieure et de la loi spéciale sont inapplicables si les lois en conflit apparent sont compatibles et peuvent ainsi coexister²¹.

[40] D'ailleurs, le professeur Côté mentionne que ces principes sont tout au plus des guides et qu'il est donc possible qu'une loi générale ait préséance sur une loi spéciale antérieure si cela est conforme à l'intention du législateur tel qu'on peut le constater en consultant, notamment, l'historique législatif et l'objectif des lois en conflit²². C'est aussi ce que retient le juge Bastarache lorsqu'il écrit que « ces principes n'ont toutefois pas un caractère absolu (...) peuvent être réfutés si d'autres considérations révèlent une intention législative différente²³.

[41] Le Tribunal est d'avis qu'il n'y a pas ici un réel conflit de loi. L'application de l'alinéa 1 de l'article 105 de la L.C.M. n'empêche pas celle des articles 22 et 31.1 et suivants de la L.Q.E. Rien dans ces lois n'exclut l'application de l'une et de l'autre. Nous pouvons donc dire qu'elles sont complémentaires.

[42] Ce n'est que la situation d'urgence prévue à l'alinéa 2 de l'article 105 de la L.C.M. qui permet d'exécuter sans délai des travaux sans autorisation préalable pour enlever une obstruction menaçant la sécurité des personnes ou des biens. Lorsque l'on est rendu aux études d'impact pour les travaux exécutés, il apparaît que la situation d'urgence et que les circonstances exceptionnelles sont plus lointaines.

[43] N'étant pas en présence d'un conflit de lois, les principes de préséance de la loi nouvelle et de la loi spéciale ne trouvent donc pas application. En adoptant la L.C.M., l'intention du législateur n'était certainement pas celle de soustraire les MRC à la L.Q.E., l'objectif de celle-ci étant celui de la protection de l'environnement. Cet objectif est complémentaire à celui d'accorder « aux municipalités des pouvoirs leur permettant

¹⁸ Onglet 14 des autorités du défendeur.

¹⁹ Propos tenus par Mme Normandeau, à 10h20, p. 9 sur 80 (onglet 14 des autorités du défendeur).

²⁰ P.-A. CÔTÉ, préc., note 8, n° 1336, p. 417.

²¹ *Id.*, n° 1338 et 1344, p. 417 et 419.

²² *Id.*, n° 1348 et 1350, p. 420 et 421.

²³ *Supra* 13.

de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population »²⁴.

[44] Ainsi, il est possible pour la demanderesse de réaliser les travaux en vertu de l'alinéa 1 de l'article 105 de la L.C.M. tout en se conformant à l'obligation de se soumettre aux autorisations environnementales prévues aux articles 22 et 31.1 et suivants de la L.Q.E.

[45] Le législateur ne parlant pas pour ne rien dire, c'est certainement avec raison qu'il a instauré ces exigences que sont les certificats d'autorisation. En agissant de la sorte, il voulait s'assurer que tous travaux exécutés dans un cours d'eau seraient exécutés conformément aux normes environnementales afin d'éviter tout effet négatif sur la qualité de l'environnement. Ce n'est pas pour rien qu'aujourd'hui la protection de l'environnement est désormais une « valeur fondamentale » au sein de la société canadienne!

c) Nécessité des autorisations environnementales avant l'exécution des travaux

[46] La demanderesse affirme que dans un cas comme celui en litige, la L.C.M. a préséance sur la L.Q.E. Or, comme le Tribunal l'a mentionné ci-dessus, aucune disposition de la L.C.M. ou encore du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*²⁵ ne dispense la demanderesse d'obtenir, préalablement à l'exécution des travaux, les certificats d'autorisation exigés par la L.Q.E.²⁶

[47] Si le législateur avait voulu soustraire les municipalités régionales de comté aux autorisations environnementales, il l'aurait précisé en l'écrivant dans la L.Q.E. ou dans la L.C.M. En d'autres mots, ce n'est pas parce que l'alinéa 1 de l'article 105 L.C.M. confère à la municipalité une obligation d'agir en matière d'intervention dans les cours d'eau, soit celle de rétablir l'écoulement normal des eaux lorsqu'il y a une obstruction qui menace la sécurité des personnes et des biens, que cela la dispense implicitement d'obtenir les certificats d'autorisation prévus à la L.Q.E.²⁷

[48] Dans l'affaire *Filion c. Vallée-du-Richelieu (Municipalité régionale de comté de la)*²⁸, la Cour d'appel, sous la plume de l'honorable juge Lorne Giroux, écrit:

²⁴ *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 1, art. 2.

²⁵ c. Q-2, r. 3.

²⁶ Autorisations prévues aux articles 22 et 31.1 et ss.

²⁷ Voir Daniel BOUCHARD, préc., note 6, PDF p. 7-8.

²⁸ 2006 QCCA 385, par. 26 à 28.

« [26] La règle d'assujettissement à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation du ministère de l'Environnement est énoncée aux deux premiers alinéas de l'article 22 LQE. En vertu du premier alinéa, une activité énumérée requiert un certificat d'autorisation « s'il est susceptible d'en résulter ... une modification de la qualité de l'environnement ».

[27] Lorsqu'il s'agit de l'exécution de travaux en milieu hydrique, c'est le deuxième alinéa de l'article 22 LQE qui s'applique. Dans un tel cas, le législateur tient pour acquis que de tels travaux sont susceptibles de modifier la qualité de l'environnement et l'exigence d'un certificat d'autorisation préalable est automatique.

[28] Il faut ensuite vérifier si les travaux qui tombent sous la portée de l'article 22 LQE ne font pas l'objet d'une exclusion selon les dispositions du *Règlement d'application*. [...] »

[Je souligne]

[49] En l'espèce, les travaux que veut effectuer la demanderesse pourraient être soustraits à l'application de l'article 22 L.Q.E. selon le paragraphe 4 b) de l'article 1 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* à la condition qu'ils ne comportent aucun dragage.

[50] Est-ce que les travaux que veut effectuer la demanderesse comportent du dragage?

[51] Comme le terme « dragage » n'est pas défini dans la loi ou les règlements associés, il faut s'en remettre au sens commun. *Le Nouveau Petit Robert* définit les mots pertinents de la manière suivante:

DRAGAGE n. m.

1. Action de draguer; son résultat. *Le dragage d'une rivière, d'un bassin.* [...]

2. FAM. RARE Le fait de draguer.

DRAGUER v. tr.

[...]

2. Curer, nettoyer le fond de (une rivière, un port) à la drague. ⇒ **désenvaser**. *Draguer un chenal, un bassin.*

DRAGUE n. f.

[...]

2. Instrument ou machine servant à enlever du fond de l'eau du sable, du gravier, de la vase.

[52] Dans le rapport préparé par l'ingénieur de la demanderesse, il est question de travaux d'excavation. Il y est mentionné, entre autres, que l'extraction du gravier se fera à l'aide d'une excavatrice hydraulique. On y constate également que « [l]'excavation se fera jusqu'au fond réel de la rivière soit lorsqu'il y aura changement de type de matériel ou lorsque la ligne de fond établie (droite rectiligne tracée entre le fond amont et aval du banc de gravier) sera atteinte »²⁹.

[53] *Le Nouveau Petit Robert* définit l'excavatrice de la façon suivante:

EXCAVATEUR, TRICE n.

1. N. m. et n. f. Machine destinée à creuser le sol, à faire des déblais. ⇒ bulldozer, pelle (mécanique), pelleuse, roue-pelle, tunnelier. *Excavateur à air comprimé. Excavateur pour les travaux sous-marins.* ⇒ drague.

[54] Les travaux que veut réaliser la demanderesse comportent nécessairement du dragage selon le rapport de l'ingénieur de la demanderesse et les définitions énoncées ci-haut.

[55] La demanderesse n'est donc pas soustraite à l'obligation d'obtenir, préalablement aux travaux qu'elle veut exécuter, une autorisation du ministre en vertu de l'alinéa 2 de l'article 22 L.Q.E. et du paragraphe 4 b) de l'article 1 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*.

[56] De plus, la demanderesse est soumise à l'obligation d'obtenir une autorisation de la part du gouvernement en ce que les travaux qu'elle veut réaliser correspondent à ceux énoncés dans la liste du paragraphe b) de l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*. En effet, selon le rapport de l'ingénieur Dubreuil, la surface des travaux est approximativement de 13 500 mètres carrés, ce qui dépasse largement les 5 000 mètres carrés énoncés dans l'article.

[57] L'auteure Johanne Brassard³⁰ écrit:

« L'accumulation de sédiments est la principale cause des interventions nécessitant des travaux dans les cours d'eau: leur enlèvement implique la décision discrétionnaire du conseil de la MRC d'ordonner l'exécution de ces travaux et, surtout, nécessite un certificat d'autorisation émis en vertu de la L.Q.E., selon qu'ils se qualifient de travaux d'entretien ou d'aménagement.

Or, ce sont des étapes qui ne sont généralement pas franchies lors d'un événement comme celui visé par l'article 105 L.C.M.

²⁹ Rapport préparé par l'ingénieur Luc Dubreuil (pièce P-8), p. 3.

³⁰ Johanne Brassard, « La gestion des cours d'eau en vertu de la Loi sur les compétences municipales: un nouveau régime municipal à apprivoiser », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit municipal* (2010), Cowansville, Éditions Yvon Blais, PDF p. 25.

En dehors de circonstances exceptionnelles, lorsque la situation s'est détériorée au point que la présence de ces sédiments constitue une menace pour la sécurité des personnes et des biens, la MRC pourrait-elle procéder à l'exécution de leur enlèvement sans délai (donc sans autorisation)?

Nous ne croyons pas qu'elle puisse le faire au-delà de ce qui est nécessaire pour rétablir l'écoulement normal de l'eau, comme le prévoit le premier alinéa de l'article 105 L.C.M. Sinon, elle pourrait s'exposer à des sanctions pour avoir exécuté des travaux sans certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 L.Q.E. »

[58] C'est l'accumulation de sédiments qu'il faut maintenant nettoyer. La MRC peut ordonner les travaux mais ceux-ci nécessitent l'autorisation environnementale car ils sont devenus dans le cadre de l'entretien de la rivière Chaudière à l'embouchure des rivières Lessard et Nadeau.

[59] **PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:**

[60] **DÉCLARE** que les articles 22, 31.1, 31.5 et 31.6 de la Loi sur la qualité de l'environnement s'appliquent à la décision de la demanderesse de procéder à des travaux pour enlever une obstruction dans un cours d'eau placé sous sa juridiction lorsque les circonstances exceptionnelles nécessitant une intervention d'urgence, immédiate, sans délai, sont choses du passé;

[61] **LE TOUT, CHAQUE PARTIE PAYANT SES FRAIS** vu l'objet du litige.

MARC LESAGE, j.c.s.

Me Denis Michaud
Lavery, de Billy s.e.n.c.r.l.
Procureurs de la demanderesse
925, Grande Allée Ouest, bureau 500
Québec (Québec) G1S 1C1

Me Karine Godhue
Me Martin Lessard
Procureurs du défendeur
Chamberland Gagnon
300, boulevard Jean-Lesage, bureau 1.03
Québec (Québec) G1K 8K6

Date d'audience : 18 mai 2012

