

## COUR D'APPEL

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-023042-120  
(500-17-073612-122)

DATE : 18 AVRIL 2013

---

**CORAM : LES HONORABLES JACQUES A. LÉGER, J.C.A.  
JACQUES J. LEVESQUE, J.C.A.  
DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.**

---

**6169970 CANADA INC.**  
APPELANTE – Demanderesse  
c.

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**  
INTIMÉ – Défendeur  
et  
**VILLE DE LAVAL**  
MISE EN CAUSE – Mise en cause

---

### ARRÊT

---

[1] L'appelante se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Mark Schrager), rendu le 4 octobre 2012 et corrigé le 5 octobre suivant, lequel ordonne à l'appelante, ses officiers, administrateurs, actionnaires et toute personne sous son contrôle de cesser tous les travaux sur le lot 1 630 160, du cadastre du Québec, circonscription foncière de Laval, jusqu'au jugement final ou règlement dans ce dossier.

[2] Pour les motifs de la juge Bélanger, auxquels souscrivent les juges Léger et Levesque, **LA COUR :**

[3] **ACCUEILLE** l'appel avec dépens;

- [4] **INFIRME** le jugement de première instance;
- [5] **REJETTE** la requête en injonction interlocutoire de l'intimé, avec dépens.

---

JACQUES A. LÉGER, J.C.A.

---

JACQUES J. LEVESQUE, J.C.A.

---

DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.

Me Robert Daigneault  
Daigneault, avocats inc.  
Pour l'appelante

Me Éric Cantin  
Bernard, Roy (Justice Québec)  
Pour l'intimé

Me Marie-Ève Belley  
Allaire et associés  
Pour la mise en cause

Date d'audience : 1<sup>er</sup> mars 2013

---

## MOTIFS DE LA JUGE BÉLANGER

---

[6] Le 18 décembre 2003, l'appelante acquiert un terrain vacant situé sur le territoire de la Ville de Laval (anciennement Sainte-Rose) à 600 mètres de la rivière des Mille-Îles. Son intention est d'y ériger un immeuble de 10 étages, comprenant 70 unités de condominiums résidentiels. Le terrain est situé en zone inondable.

[7] Le 21 décembre 2004, le ministère de l'Environnement<sup>1</sup> (ministère) informe l'appelante que l'immeuble résidentiel n'étant localisé ni en rive ni en littoral, mais uniquement en zone inondable, c'est le schéma d'aménagement de la Ville de Laval, ainsi que les règlements municipaux qui gèrent les contraintes associées à cette zone inondable. Le ministère invite donc l'appelante à s'adresser à la ville.

[8] Le 9 février 2005, la municipalité délivre à l'appelante un certificat d'autorisation lui permettant de remblayer le terrain de 8 000 pieds carrés, ce qui sera fait en 2005.

[9] Au printemps 2010, afin de concrétiser son projet, l'appelante octroie des mandats à divers professionnels.

[10] Le 19 avril 2011, Ville de Laval se déclare en mesure de délivrer un permis de construction pour l'érection d'un bâtiment multifamilial sur ce lot, ce qui se concrétisera le 13 décembre 2011 par un jugement de la Cour supérieure. La ville ajoute que la propriété est en partie affectée par la plaine inondable de récurrence vicennale (0-20 ans) et centenaire (20-100 ans) et elle suggère à l'appelante d'effectuer une vérification auprès du ministère, afin de s'informer de leurs exigences relativement au projet de construction.

[11] Le 18 août 2011, le ministère, à la suite d'une rencontre tenue le 6 mai 2011, informe l'appelante que les *cotes de crues* des zones inondables pour la rivière des Mille-Îles acceptées par lui sont celles de 2005 et non celles de 1995 qui, elles, sont acceptées par la municipalité. Il informe également l'appelante que la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*<sup>2</sup> (*Politique*) interdit la construction en zone 0-20 ans. Il souligne donc que le terrain est situé en grande partie dans la zone de grand courant d'une plaine inondable 0-20 ans et, dans une moindre mesure, dans la zone de faible courant 0-100 ans.

---

<sup>1</sup> Bien qu'au fil du temps l'appellation du ministère de l'Environnement ait changé, nous conservons l'appellation « ministère ». Aussi, le mot « ministère » est utilisé aux fins de commodité, bien que tous les pouvoirs soient accordés au ministre qui agit par délégation en vertu de la *LQE*.

<sup>2</sup> L.R.Q., c. Q-2, r. 35.

[12] Le ministère se dit d'avis que le projet de construction de condominiums est assujéti à l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation devant être délivré en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)*<sup>3</sup>.

[13] Les 27 et 28 mars 2012, un échange de courriels intervient entre le ministère et le mandataire de l'appelante. Celui-ci soumet qu'un certificat d'autorisation n'est pas requis. Il souligne que les cotes de 2005 n'ayant pas été intégrées au schéma d'aménagement de la Ville de Laval, il faut donc s'en remettre aux cotes de 1995. À la suite de cet échange de courriels, le ministère est demeuré sur sa position.

[14] En prévision de la construction, l'appelante a procédé, à compter de juillet 2012, à des travaux de préparation du terrain, notamment des travaux de déboisement. Dès le mois d'août 2012, elle a apporté de la machinerie en vue de procéder au régalage du terrain remblayé et aux travaux d'excavation en prévision de la construction.

[15] Le 27 août 2012, un représentant de l'appelante rencontre celui du ministère relativement à la nécessité ou non d'obtenir un certificat d'autorisation. Il est discuté qu'advenant que l'appelante présente une demande de certificat d'autorisation en bonne et due forme, le ministère pourrait alors faire preuve d'une plus grande ouverture d'esprit, même si les travaux devaient se poursuivre simultanément.

[16] Le 30 août 2012, l'appelante a déposé une demande de certificat d'autorisation, sans pour autant admettre qu'un tel certificat était requis. Parallèlement, afin d'éclaircir la situation, elle a déposé une requête introductive d'instance en jugement déclaratoire.

[17] Le 1<sup>er</sup> octobre 2012, l'intimé signifie une requête en injonction interlocutoire et pour la délivrance d'une ordonnance de sauvegarde, estimant que les travaux entrepris ne peuvent continuer sans qu'un certificat d'autorisation soit délivré.

### **Le jugement de la Cour supérieure**

[18] Le jugement de première instance ordonne à l'appelante de cesser tous les travaux sur le lot, jusqu'à ce que jugement soit rendu sur le bien-fondé de la requête. Après avoir résumé la position des parties, le jugement retient que :

1. Le droit du ministère public est douteux;
2. La violation d'une loi d'ordre public crée en soi un préjudice sérieux, à tout le moins quand l'autorité publique, chargée de l'application de la loi, est en demande;
3. L'évaluation de la balance des inconvénients favorise le ministère public.

---

<sup>3</sup> L.R.Q., c. Q-2.

[19] Finalement, le juge précise que les injonctions interlocutoires et les ordonnances de sauvegarde sont des outils mis en place pour maintenir le *statu quo* dans l'attente que les droits substantifs des parties soient déterminés.

[20] Le 6 novembre 2012, le juge Pierre J. Dalphond ordonne la suspension de cette ordonnance jusqu'à ce que la décision du ministère portant sur la demande de certificat d'autorisation soit rendue. Au moment de l'audition devant nous, la décision n'avait pas été rendue.

### **Moyens d'appel**

[21] L'appelante allègue que l'intimé n'a démontré la présence d'aucun des trois critères requis pour que soit prononcée une injonction interlocutoire, soit l'apparence de droit, le préjudice sérieux et irréparable et l'évaluation de la balance des inconvénients. Elle insiste surtout sur le fait que le ministère n'a pas démontré l'apparence de son droit.

### **Analyse**

[22] La *LQE* a pour objet le droit du public à un environnement sain. Il y est prévu que toute personne a droit de bénéficier de la qualité de l'environnement. Les tribunaux ont reconnu que les règles sont conçues pour assurer la préservation de l'environnement et ces règles constituent des impératifs collectifs auxquels le droit de propriété est soumis<sup>4</sup>. La démonstration de l'importance de la protection de l'environnement n'est donc plus à faire.

[23] Dès 1993, notre Cour établit certains paramètres pour la délivrance d'une injonction en matière environnementale<sup>5</sup>. Le juge Bisson, alors juge en chef, estime que celui qui désire se prévaloir de l'injonction doit démontrer une apparence de droit et non nécessairement un droit clair. Toutefois, un droit clair entraîne l'absence d'étude du préjudice pour l'intimé. Par contre, l'absence de droit ou un droit inapparent entraînera le rejet de l'injonction :

C'est une erreur d'exiger un droit certain puisque cet élément n'est requis qu'à l'étape de l'injonction permanente.

Le jugement entrepris nous fournit une illustration des conséquences de la confusion qui naît de l'utilisation de façon indistincte des qualificatifs : "apparent" et "clair".

---

<sup>4</sup> *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba Itée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.).

<sup>5</sup> *Québec (Procureur général) c. Entreprises Raymond Denis inc.*, [1993] R.J.Q. 637 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 23 septembre 1993, 23494 [PGQ c. *Entreprises R. Denis*]; *Constantineau c. Saint-Adolphe d'Howard (Municipalité)*, J.E. 96-146, [1996] R.D.J. 154 (C.A.).

Les conséquences juridiques de la qualification que le juge donnera au droit du requérant ne sont pas les mêmes non plus :

Si le droit n'est pas apparent ou encore tout simplement inexistant, le juge n'ira pas plus loin et refusera l'injonction interlocutoire;

Si le droit est apparent, sans plus, règle générale le juge s'interrogera sur l'évaluation comparative des inconvénients, le poids des inconvénients, eu égard à la preuve faite devant lui;

Si le droit du requérant est évident et certain, le juge, règle générale, n'aura pas à continuer sa démarche et décernera l'ordonnance d'injonction interlocutoire, le moindre préjudice, ou la possibilité sérieuse d'un préjudice étant suffisante lorsque, comme ici, il s'agit d'une question d'intérêt public.

[24] Toujours selon cet arrêt, l'illégalité apparente d'une exploitation entreprise à l'encontre d'une loi d'intérêt public crée de soi un préjudice sérieux. Nul n'est besoin de démontrer une atteinte à l'environnement<sup>6</sup>. Dans l'affaire *Gagné c. Boulianne*<sup>7</sup>, le juge Baudouin, au nom de la Cour, avait déjà établi qu'en l'absence d'un droit clair et apparent, l'évaluation comparative des inconvénients doit être effectuée.

[25] Plus récemment, notre collègue le juge Giroux, au nom de la Cour, rappelait le principe que le seul fait d'entreprendre des travaux assujettis à l'exigence préalable d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *LQE*, alors que ce certificat n'a pas été obtenu, justifie la délivrance quasi automatique d'une ordonnance d'injonction interlocutoire, sans même qu'il soit nécessaire de se prononcer sur l'évaluation comparative des inconvénients<sup>8</sup>.

[26] Cependant, encore faut-il qu'il soit apparent, sinon certain, qu'un certificat d'autorisation est requis. Est-ce le cas ici?

[27] Le juge de première instance a conclu à un droit douteux, sans s'expliquer davantage. C'est cette question qui est remise en cause par l'appelante qui estime que le droit est non seulement douteux, mais qu'il est inexistant.

[28] Dans le cadre du présent dossier, la question de déterminer si un certificat d'autorisation est nécessaire ou non en est essentiellement une de droit et d'interprétation législative. Les faits sont clairs et non contestés.

---

<sup>6</sup> *PGQ c. Entreprises R. Denis, Ibid.*, 17 et 18.

<sup>7</sup> *Gagné c. Boulianne*, J.E. 91-552, [1991] R.J.Q. 8893, p. 4.

<sup>8</sup> *Filion c. Vallée-du-Richelieu (Municipalité régionale de comté de la)*, 2006 QCCA 385, paragr. 37, motifs du J. Giroux [*Filion*].

[29] La question à trancher consiste à déterminer s'il apparaît des dispositions législatives et réglementaires que l'appelante doit obtenir un certificat d'autorisation pour construire un immeuble résidentiel dans une zone inondable.

[30] Pour y répondre, il convient de considérer les dispositions suivantes :

**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] Le premier alinéa établit une interdiction générale d'ériger une construction, si elle est susceptible de modifier la qualité de l'environnement, sans avoir obtenu préalablement un certificat d'autorisation.

[32] Le législateur a toutefois prévu<sup>9</sup> la possibilité de soustraire par règlement certaines activités ou certains projets à l'application de l'article 22 de la loi. L'appelante estime que son projet est soustrait à l'article 22 de la loi en vertu du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>10</sup> (*Règlement*):

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

[...]

3° les travaux, **constructions** ou ouvrages sur une rive, **dans une plaine inondable** ou sur le littoral d'un cours d'eau ou d'un lac au sens de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (chapitre Q-2, r. 35) **dans la mesure où de tels travaux, constructions ou ouvrages auront fait l'objet d'une autorisation spécifique d'une municipalité** en application d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction, **à l'exception de travaux, constructions ou ouvrages destinés à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques qui eux n'y sont pas soustraits;**

(Accentuation prononcée)

[33] Les travaux ont fait l'objet d'une autorisation de la municipalité et un permis de construire a été délivré. D'ailleurs, le seul usage permis dans cette zone est un usage résidentiel (bâtiments multifamiliaux de 8 à 10 étages).

[34] Reste à voir si la construction ou les travaux sont destinés à :

- des fins d'accès publics;
- des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques.

[35] Or, il est acquis que la destination de l'immeuble est résidentielle<sup>11</sup>, ce qui fait dire à l'appelante qu'il n'est nul besoin de demander un certificat d'autorisation, car la construction n'est pas destinée à des fins d'accès publics ni à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques. L'immeuble étant destiné à des fins résidentielles, le certificat d'autorisation du ministère ne serait pas requis. Seule l'autorisation municipale serait requise, car le gouvernement a délégué aux municipalités la gestion des projets résidentiels en rive, littoral et plaines inondables. Nous y reviendrons plus loin.

---

<sup>9</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement, supra*, note 3, art. 31.

<sup>10</sup> L.R.Q., c. Q-2, r. 3.

<sup>11</sup> D'ailleurs, dans sa correspondance, le ministère réfère lui-même à un *immeuble résidentiel* et à un *projet résidentiel*.

[36] Voilà donc le point central de toute l'affaire.

[37] L'intimé avance deux arguments pour convaincre la Cour que l'appelante doit obtenir un certificat d'autorisation. Il soutient d'abord que le projet est commercial parce qu'il constitue un projet de construction et de vente de condominiums effectué dans le but de réaliser un gain. Il allègue ensuite que l'ampleur du projet, 70 unités, justifie qu'un certificat d'autorisation soit requis.

[38] L'appelante soutient que le fait de vendre les unités d'habitation et de réaliser des profits ne change pas la destination résidentielle de la construction.

[39] D'entrée de jeu, l'intimé allègue qu'il faut examiner le projet du point de vue du promoteur et examiner si, pour lui, le projet est commercial, ce qui permettrait au ministre de se réserver le droit d'examiner si les travaux auront un impact sur l'environnement.

[40] Avec égards, je ne suis pas d'accord, même en admettant l'argument qu'il faut interpréter de façon restrictive toute exemption à la loi, surtout en matière environnementale. La discrétion dont jouit le ministre pour émettre ou non un certificat d'autorisation ne va pas jusqu'à décider dans quels cas une demande doit lui être présentée. C'est le *Règlement* qui tranche de la question et qui établit si le ministre doit ou non examiner les impacts potentiels d'un projet. Dans les cas où il y a exemptions, le ministre ne conserve pas ce droit; les municipalités prennent le relais.

[41] Deuxièmement, l'intimé propose que le mot « commercial » ait ici un sens différent de celui généralement reconnu en matière d'aménagement du territoire. De là l'importance de tenir compte de la notion de profits. Il estime que cette interprétation favorise la protection de l'environnement.

[42] Je suis d'avis que cette interprétation du *Règlement* ne tient pas la route. Le *Règlement* est clair et spécifique. Il définit les exceptions en fonction de la destination de l'immeuble. En parlant de « destination », c'est à l'usage que le législateur réfère. Le *Règlement* ne fait pas la distinction entre un usage qui engendre des profits et un qui n'en engendre pas. Chacun des usages non exemptés peut engendrer ou non des profits.

[43] Un ouvrage destiné à des fins d'accès publics, sur une rive, plaine inondable ou sur le littoral réfère à des structures qui peuvent donner au public un accès vers le plan d'eau. On pense alors à un quai, une jetée ou un pont. Un ouvrage destiné à des fins municipales pourrait, par exemple, être un réseau d'aqueduc et d'égout.

[44] Aussi, une construction ou un ouvrage destiné à des fins industrielles, commerciales ou publiques réfère aussi à l'usage projeté.

[45] La *LQE* et ses règlements touchent de près l'aménagement du territoire québécois. Dans la dimension qui nous occupe, cette loi est fondée sur les mêmes principes et obéit à la même mécanique que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>12</sup> (*LAU*) ou que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*<sup>13</sup>.

[46] Bien que l'objectif général de la *LQE* et de la *Politique* soit la protection de l'environnement, dont la protection de la qualité de l'eau, la loi et ses règlements s'adressent aussi à la protection du territoire québécois.

[47] La *LAU* autorise les municipalités à réglementer l'utilisation du sol et à classer les constructions et les usages, selon un plan, et de diviser le territoire en zones auxquelles sont attribuées différentes classes d'usage<sup>14</sup>.

[48] Les principales classes et catégories d'usage sont bien connues en droit québécois, particulièrement dans les règlements de zonage. Il faut constater que l'usage résidentiel est distinct de l'usage commercial, comme de tous les autres usages. Voici ce qu'en dit l'auteur Marc-André Lechasseur<sup>15</sup> :

### 6.1 L'usage principal

Le règlement de zonage a pour objet nécessaire de classer les constructions et les usages et de décider de leur implantation sur le territoire de la municipalité en le divisant en zones. C'est par cet exercice que le conseil municipal autorisera ou prohibera certains usages ou constructions à l'intérieur des zones. La notion « d'usage » n'est pas définie dans la loi. Sa définition se retrouve traditionnellement au règlement de zonage et peut varier selon chaque municipalité. Il n'est pas aisé de donner une définition objective du mot « usage ». Son utilisation, généralisée à travers le Canada, suggère qu'on lui donne une interprétation très large. Le terme « usage » peut donc viser une très grande quantité d'opérations et d'activités qui procèdent de l'utilisation du sol pour les fins auxquelles il se destine.

Au plan purement technique, il constitue le plus souvent une division d'une plus grande catégorie représentée par une classe ou une affectation du sol. Les principales classes ou affectations utilisées (standardisées) par le législateur municipal sont : résidentiel (R), commercial (C), industriel (I), agricole (A), public (institutionnel) (P) et récréatif commercial (RC).

---

<sup>12</sup> L.R.Q., c. A-19.1.

<sup>13</sup> L.R.Q., c. P-41.1; *Recyclage St-Michel inc. c. St-Michel (municipalité de)*, J.E. 98-1242, AZ-98011476 (C.A.), p. 22.

<sup>14</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, supra note 12, art. 113; *Saint-Romuald (Ville de) c. Olivier*, J.E. 2001-1811, [2001] 2 R.C.S. 898, paragr.14.

<sup>15</sup> Marc-André Lechasseur, *Zonage et urbanisme en droit municipal québécois*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2009, p. 151.

[49] La finalité de la réglementation d'urbanisme réside dans le contrôle de l'usage du sol ou de la construction, sans égard à la propriété elle-même, mais uniquement à l'usage qui en est fait<sup>16</sup>. L'identité du propriétaire et des personnes qui exercent l'usage ou encore le mode de tenure<sup>17</sup> n'a pas à être considérée, le règlement ne pouvant être arbitraire ou oppressif<sup>18</sup>. Il est toutefois permis d'opposer un usage public à un usage privé<sup>19</sup> et le règlement peut, mais de façon incidente seulement, viser les personnes<sup>20</sup>.

[50] La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* distingue aussi la fin résidentielle de la fin commerciale, distinction applicable, entre autres, en matière de droits acquis :

**103.** Une personne peut, sans l'autorisation de la commission, étendre la superficie sur laquelle porte un droit reconnu par l'article 101.

Cette superficie peut être portée à un demi-hectare si, au moment où les dispositions de la présente loi visant à exiger une autorisation de la commission y ont été rendues applicables, **ce lot était utilisé ou faisait déjà l'objet d'un permis d'utilisation à des fins résidentielles**. Elle peut être portée à un hectare s'il s'agissait d'une utilisation ou d'un **permis d'utilisation à des fins commerciales, industrielles ou institutionnelles**.

[...]

(Accentuation prononcée)

[51] On peut penser que le législateur a prévu que les termes utilisés dans les lois et règlements relatifs à l'aménagement du territoire ont le même sens, d'une loi à l'autre et d'un règlement à l'autre, à moins de stipulation contraire.

[52] L'interrelation entre la *LAU* et la *LQE* est évidente et, comme notre Cour l'a déjà souligné, il y a imbrication des systèmes mis sur pied par ces deux lois<sup>21</sup>. Cela est encore plus vrai en matière de protection des rives, du littoral et des zones inondables pour laquelle le législateur a mis en place un régime, dont la mise en oeuvre dépend à la fois de la *LQE* et de la *LAU*.

---

<sup>16</sup> *Renaud c. La Pêche (Municipalité de)*, [2003] R.J.Q. 2079 (C.A.), paragr.13, J.E. 2003-1469.

<sup>17</sup> *Gestion Raymond Morisset inc. c. Ville de Cap-Rouge*, J.E. 89-12.

<sup>18</sup> *Bell c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 212, AZ-79111096.

<sup>19</sup> *Bigras c. Ste-Anne-des-Lacs (Corp. municipale de la paroisse de)*, J.E. 93-1199, AZ-93011674, p. 5 de 6.

<sup>20</sup> *Bégin c. Québec (Ville de)*, J.E. 96-1851, AZ-96011837.

<sup>21</sup> *St-Michel Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec inc.*, [1992] R.J.Q., 875, p. 21; J.E. 92-583 (C.A.).

[53] En vertu de l'article 2.1 de la *LQE*, le législateur a confié au ministre la responsabilité d'élaborer et de proposer une politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, de la mettre en oeuvre et d'en coordonner l'exécution. Cette politique doit être adoptée par le gouvernement et publiée à la *Gazette officielle du Québec*. Une première mouture a été adoptée et publiée en 1987.

[54] La *Politique* prévoit que toutes les constructions, ouvrages ou travaux susceptibles de modifier le régime hydrique doivent faire l'objet d'une autorisation, soit par les autorités municipales ou par le gouvernement, selon leur compétence respective. Certains travaux, constructions ou ouvrages énumérés à l'article 4.2.1. et 4.2.2. de la *Politique* peuvent être réalisés en zone inondable.

[55] La LAU confère aux municipalités le pouvoir de régir ou de prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, compte tenu de la protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables<sup>22</sup> et d'adopter les règlements municipaux d'urbanisme conformes à la *Politique*. À défaut, la LAU donne au ministre le pouvoir de demander la modification d'un règlement de lotissement, de construction ou de zonage, d'un schéma d'aménagement ou d'un plan métropolitain<sup>23</sup>, s'il est d'avis qu'il ne respecte pas la *Politique* du gouvernement en matière de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Le ministre s'est aussi vu accorder le pouvoir de demander l'intervention de la Cour supérieure en vertu de l'article 227.1 LAU, afin de faire cesser une utilisation du sol incompatible avec une disposition d'un règlement d'urbanisme municipal portant sur la protection des rives, du littoral ou des plaines inondables.

[56] Au lendemain de la publication de la *Politique*, le professeur Lorne Giroux<sup>24</sup>, tel qu'il était alors, explique bien la corrélation entre le droit de l'environnement et celui de l'aménagement du territoire, ainsi que le choix effectué par le législateur dans la mise en application de cette *Politique*.

[57] Le ministre a conservé la mise en oeuvre de la *Politique* quant à certains usages, sans toutefois retenir ceux destinés à des fins résidentielles. C'est justement ce que prévoit le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 1 du *Règlement*.

[58] Également, l'argument de l'intimé a de quoi étonner par ses conséquences. Voici pourquoi.

---

<sup>22</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, supra*, note 12, art. 113, paragr. 16 de l'article 113; *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., c. C-47-1., art.19.

<sup>23</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, supra*, note 12, art. 53.13 et 165.2.

<sup>24</sup> Lorne Giroux, *Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire*, (1988) 48 R. du B. 468, 473 et suivantes.

[59] Un certificat d'autorisation serait requis pour construire une résidence, si c'est un promoteur qui la construit et qui veut la vendre avec l'intention de faire des profits. Par contre, une personne qui ferait construire la même résidence ne serait pas soumise à l'exigence du certificat d'autorisation, si elle n'a pas d'intention commerciale derrière la tête.

[60] Un organisme à but non lucratif qui désirerait bâtir le même immeuble que celui projeté par l'appelant, dans le but d'en faire une coopérative d'habitation, n'aurait pas à obtenir un certificat d'autorisation.

[61] À moins de triturer le texte de l'article 1 (3<sup>e</sup>) du *Règlement*, je ne vois pas comment, sans tomber dans l'arbitraire, il pourrait être possible d'arriver à l'interprétation de l'intimé qui est de dire qu'une construction destinée à des fins résidentielles devient une construction destinée à des fins commerciales parce que des profits sont projetés. C'est pourquoi j'estime que les mots « destinés à » ne réfèrent qu'à l'usage et à rien d'autre.

[62] Finalement, l'intimé allègue qu'il faut tenir compte de l'ampleur du projet; l'idée étant que les travaux plus importants nécessitent un certificat d'autorisation du ministre, alors que les travaux plus modestes sont gérés par les municipalités.

[63] Ce n'est certes pas ce que prévoit le texte même du *Règlement* qui ne fait aucune mention du volume d'une construction ou de l'ampleur des travaux. Ce n'est pas de cette façon que le *Règlement* est écrit. Il réfère plutôt, comme c'est la norme en matière d'aménagement du territoire, à la destination des travaux ou de la construction, donc à l'usage. Cette interprétation proposée par l'intimé n'est pas conforme au texte réglementaire.

[64] Notre Cour a déjà mis l'intimé en garde<sup>25</sup>, également dans le cadre de l'application du paragraphe 3 de l'article 1, sur le fait que les interprétations administratives doivent être conformes au *Règlement*.

[65] Pour toutes ces raisons, je suis d'avis que même en voulant interpréter de façon restrictive l'exemption prévue au *Règlement*, celui-ci n'oblige pas l'appelante à obtenir un certificat d'autorisation pour réaliser son projet destiné à des fins résidentielles.

[66] J'estime que le juge de première instance aurait dû conclure à un droit tellement douteux et discutable qu'il équivaut à un droit inexistant. La demande d'injonction interlocutoire aurait dû être rejetée, sans même qu'il soit nécessaire de procéder à une évaluation comparative des inconvénients.

---

<sup>25</sup> *Filion, supra*, note 8, paragr. 23 à 25.

[67] Je propose donc d'accueillir l'appel et de rejeter la requête de l'intimé en injonction interlocutoire.

---

DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.