

La multiplicité des rôles du ministre de l'Environnement s'oppose-t-elle à l'exigence de l'impartialité ?

Sophie Lavallée et Denis Lemieux

Volume 44, numéro 1, 2003

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043740ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043740ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Lavallée, S. & Lemieux, D. (2003). La multiplicité des rôles du ministre de l'Environnement s'oppose-t-elle à l'exigence de l'impartialité ? *Les Cahiers de droit*, 44(1), 73–97. <https://doi.org/10.7202/043740ar>

Résumé de l'article

Dans l'arrêt *Procureure générale du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale ltée*, la Cour d'appel du Québec a décidé qu'un ministre de l'Environnement qui ordonne à une personne de décontaminer un terrain doit agir dans le respect de la règle de l'impartialité. La plus haute cour de justice de la province a néanmoins décidé que lorsque la crainte raisonnable de partialité découle d'un conflit entre les diverses fonctions que le législateur a conférées au ministre, il devient impossible de sanctionner de nullité l'ordonnance ou de l'annuler pour le motif de détournement de pouvoir lorsqu'elle concerne, entre autres, la protection du public.

Cette prise de position suscite plusieurs interrogations qui ne sont sans doute pas étrangères à la décision prise par la Cour suprême du Canada d'accorder la permission d'appeler de ce jugement.

NOTE

La multiplicité des rôles du ministre de l'Environnement s'oppose-t-elle à l'exigence de l'impartialité* ?

Sophie LAVALLÉE**
et Denis LEMIEUX***

Dans l'arrêt Procureure générale du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale ltée, la Cour d'appel du Québec a décidé qu'un ministre de l'Environnement qui ordonne à une personne de décontaminer un terrain doit agir dans le respect de la règle de l'impartialité. La plus haute cour de justice de la province a néanmoins décidé que lorsque la crainte raisonnable de partialité découle d'un conflit entre les diverses fonctions que le législateur a conférées au ministre, il devient impossible de sanctionner de nullité l'ordonnance ou de l'annuler pour le motif de détournement de pouvoir lorsqu'elle concerne, entre autres, la protection du public.

Cette prise de position suscite plusieurs interrogations qui ne sont sans doute pas étrangères à la décision prise par la Cour suprême du Canada d'accorder la permission d'appeler de ce jugement.

* Commentaire d'arrêt.

** Professeure adjointe, Faculté de droit, Université Laval; membre du Centre interuniversitaire de référence sur l'analyse, l'interprétation et la gestion du cycle de vie des produits, procédés et services (CIRAIG) et membre du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO).

*** Professeur titulaire, Faculté de droit, Université Laval.

In the case involving Procureure générale du Québec vs. Compagnie pétrolière Impériale ltée, the Québec Court of Appeal ruled that a Minister of the Environment who enjoins a person to decontaminate land must act in a spirit of respecting the rule of impartiality. The highest court of justice in the province has nonetheless decided that whenever there is reasonable fear of partiality issuing from a conflict between the various duties that the legislator has entrusted to the Minister, it becomes impossible to declare the order null or to nullify it on the grounds of misuse of authority when it involves, among other things, the protection of the public.

This position taken by the Court raises several questions that are doubtlessly not foreign to the decision handed down by the Supreme Court of Canada granting permission to appeal this judgment.

	<i>Pages</i>
1 Les faits	76
2 La décision du Tribunal administratif du Québec	79
3 Le jugement en révision judiciaire rendu par la Cour supérieure du Québec	81
4 L'arrêt de la Cour d'appel du Québec	82
5 Un jugement incongru ?	86
5.1 Le caractère non curatif du recours au Tribunal administratif du Québec	86
5.2 La coïncidence de l'intérêt public et de l'intérêt privé	87
5.3 La multiplicité des rôles du ministre de l'Environnement	89
5.4 La doctrine de la nécessité	92
Conclusion	94

La protection de l'environnement étant un sujet très vaste qui ne se prête pas à une codification précise¹, les législateurs provinciaux² ont élaboré des dispositions législatives larges dont les objectifs sont énoncés en termes généraux et dont la souplesse confère nécessairement un grand pouvoir discrétionnaire aux ministres chargés de leur application³. Ce pouvoir n'est toutefois pas illimité et doit être exercé dans le respect du devoir d'agir équitablement, lequel comprend le devoir de respecter la règle *nemo judex in propria causa* qui requiert qu'un décideur administratif agisse en respectant toutes les apparences de l'impartialité.

Dans l'arrêt *Compagnie pétrolière Impériale*⁴, la Cour d'appel du Québec a rendu un jugement important concernant le devoir d'impartialité du ministre de l'Environnement. Ce litige portait sur la question de savoir si le pouvoir discrétionnaire du ministre de prononcer une ordonnance de caractérisation et de réhabilitation d'un terrain contaminé en vertu de l'article 31.42 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁵ (« LQE ») avait été exercé en toute légalité ou si le ministre avait excédé les pouvoirs, importants et variés, que lui confère la LQE, dans l'intérêt public.

Dans cet arrêt, la plus haute cour de justice de la province a estimé que, lorsque l'atteinte à l'impartialité résulte d'un conflit entre diverses responsabilités dont un ministre est le seul titulaire, il n'est pas possible de sanctionner de nullité sa décision, même si elle est par ailleurs entachée

-
1. *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, 1069 ; voir à ce sujet : L. GIROUX, « La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 263 et 269.
 2. Voir à ce sujet les décisions citées dans l'affaire *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, précitée, note 1, 1068, qui ont été rendues sur la constitutionnalité de lois environnementales provinciales remise en cause eu égard au critère constitutionnel de l'imprécision.
 3. A. PRÉVOST, « Les limites du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Environnement et de la Faune du Québec », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 133, à la page 182.
 4. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale Ltée*, [2001] R.J.Q. 1732 (C.A.) en appel de *Compagnie pétrolière Impériale Ltée & T.A.Q. et Bégin*, J.E. 2000-442 (C.S.) et de *Compagnie pétrolière Impériale Ltée c. Bégin*, [1999] T.A.Q. 1256 (T.A.Q.E. 99AD-181).
 5. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après citée : « L.Q.E. » dans les références).

d'un doute raisonnable de partialité et qu'il est également impossible de l'annuler pour détournement de pouvoir étant donné que l'un des motifs de la décision concerne la protection du public.

Cette prise de position suscite plusieurs interrogations qui ne sont sans doute pas étrangères à la décision prise par la Cour suprême du Canada d'accorder la permission d'appeler de ce jugement⁶.

Après avoir relaté les faits de l'affaire *Compagnie pétrolière Impériale* et les motifs qui ont tour à tour présidé aux décisions rendues par le Tribunal administratif du Québec (TAQ), la Cour supérieure et la Cour d'appel du Québec, nous nous attacherons à préciser la portée de la règle de l'impartialité d'un ministre dans le contexte où la loi qui l'habilite à exercer ses pouvoirs permet un certain chevauchement des multiples fonctions qui lui sont dévolues.

1 Les faits

Sur un terrain situé à Lévis, à proximité de la ville de Québec, la Compagnie pétrolière Impériale (ci-après nommée : « l'Impériale ») exploite un dépôt pétrolier durant plus de 50 ans. En 1979, elle vend ce site, sans garantie et dans son « état et situation actuels », pour 27 000 \$ à un homme d'affaires. Ce dernier démantèle les réservoirs qui se trouvent alors sur le site. Le terrain demeure par la suite vacant jusqu'à sa vente, le 7 janvier 1987, aux Habitations Marina inc. (ci-après nommées : « Marina ») pour 300 000 \$ avec garantie légale. Cette entreprise veut réaliser un projet résidentiel sur le site. La Ville de Lévis modifie alors son règlement de zonage en vue de la construction des condominiums de Marina.

Au cours de l'été 1987, des sondages de reconnaissance sont effectués pour déterminer la capacité portante des sols pour le lotissement résidentiel prévu. Des traces d'hydrocarbures sont alors détectées dans huit des dix puits d'exploration creusés sur le site. La présence de contaminants dans le sol est confirmée par une firme d'experts.

Avant la réalisation du projet résidentiel, des travaux de décontamination avaient été exécutés, en trois étapes, au cours des années 1987, 1988 et 1989. Notons ici qu'à aucun moment l'Impériale n'est informée ni consultée, pas plus qu'elle ne participe aux travaux de décontamination.

Le 4 novembre 1987, dans une lettre qu'il lui achemine, le ministère de l'Environnement informe Marina que l'une des conditions requises pour

6. *Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême accueillie*, no 28835.

que le site puisse être exploité à des fins résidentielles est que les travaux soient supervisés par un consultant indépendant.

La première étape de décontamination a lieu du 8 au 29 décembre 1987, sous la surveillance continue du ministère de l'Environnement. Le coût des travaux est supporté par Marina qui a convenu d'une diminution du prix de vente de 85 000 \$. En dépit des exigences du Ministère, aucun consultant indépendant ne surveille les travaux. En tout, 10 000 m³ de sols contaminés sont excavés et le site est remblayé avec du sol propre. La Direction régionale de Québec déclare la fin des travaux de décontamination et informe Marina que l'entreprise qui a effectué la décontamination et les nombreux camionneurs-artisans « ont procédé à un nettoyage en règle des sols⁷ ». Le Ministère approuve les travaux qui ont été exécutés, bien qu'il ait connaissance de la possible existence d'une contamination sous la rue Saint-Laurent, située en face du site.

Ensuite, en mars 1988, lors de l'excavation effectuée pour ériger les fondations de la première phase résidentielle, il y a, à nouveau, constatation d'une contamination aux hydrocarbures pétroliers. Des travaux de décontamination sont alors entrepris, en avril, sous la surveillance du Ministère. Aucune décontamination n'est effectuée sous la rue Saint-Laurent puisque la Ville projette d'y exécuter très prochainement des travaux d'installation de conduits pour l'assainissement des eaux. La troisième étape du processus de décontamination a finalement lieu au cours de l'année 1989 et d'autres travaux sont entrepris en ce sens.

De 1988 à 1994, quelque vingt résidences sont construites sur certains lots du site. Aucun problème de contamination n'est signalé durant cette période.

En 1994, les propriétaires de trois terrains vacants font effectuer des études de caractérisation qui révèlent la présence, dans certaines zones, d'une concentration d'hydrocarbures supérieure au « seuil jugé acceptable pour un usage résidentiel selon la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*⁸ » publiée en 1988 par le ministère de l'Environnement. Les trois propriétaires intentent alors des recours civils en annulation de la vente de leurs terrains et en dommages-intérêts contre leurs vendeurs respectifs et la Ville de Lévis. Contre les vendeurs, ils invoquent la violation de la garantie de qualité du *Code civil du Québec* et contre la Ville, la

7. *Compagnie pétrolière Impériale ltée c. Bégin*, [1999] T.A.Q. 1256 (T.A.Q.E. 99AD-181).

8. QUÉBEC, DIRECTION DES SUBSTANCES DANGEREUSES, *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*, Sainte-Foy, le Ministère, février 1988.

délivrance fautive de permis de construction. Le ministère de l'Environnement est également impliqué dans ces dossiers qui sont toujours pendants, à l'heure actuelle. Les propriétaires reprochent à ce dernier d'avoir été négligent dans la conduite des opérations de décontamination sur le site de Marina.

La découverte de la contamination conduit le Ministère à s'interroger sur ses effets potentiels, en particulier sur la santé humaine. La Direction de la santé publique publie alors un avis dans lequel elle affirme que la contamination résiduelle aux huiles et graisses minérales ainsi que la concentration ponctuelle en benzène, une substance reconnue cancérigène chez l'humain, sont susceptibles de porter atteinte à la santé, au bien-être ou au confort de la population visée. La Direction de la santé publique recommande, en conséquence, qu'une caractérisation exhaustive des terrains potentiellement contaminés soit entreprise.

En mai 1995, pressée par les propriétaires touchés, la Ville de Lévis demande au ministre de prendre les mesures nécessaires, dont une ordonnance de décontamination contre le pollueur. La situation est préoccupante pour ces propriétaires. Leurs terrains vacants sont considérés comme une perte totale, tandis que l'évaluation foncière de la vingtaine de résidences construites a chuté de 60 p. 100 de 1988 à 1998.

Il ressort de la preuve que trois solutions sont envisagées par le ministère de l'Environnement qui est alors conscient que sa participation au processus de décontamination peut l'exposer à des poursuites judiciaires⁹ :

- la première solution consiste, pour le Ministère, à prononcer une ordonnance en vertu de l'article 31.42 LQE contre celui qui a émis le contaminant ;
- la deuxième solution est de se fonder sur l'article 115.1 LQE pour réaliser la caractérisation et la décontamination. Dans ce cas, c'est le Ministère qui doit déboursier les sommes nécessaires à l'exécution des travaux et réclamer ensuite les frais directs ou indirects « 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 [...] des contaminants ». Le désavantage d'une telle solution est l'incertitude qui existe relativement au recouvrement des frais engagés par le Ministère pour décontaminer les terrains ;
- la troisième solution est proposée par la Ville de Lévis : la caractérisation sera payée par le Ministère et il y aura partage du coût de restau-

9. Ces solutions sont exposées dans l'arrêt de la Cour supérieure : *Compagnie pétrolière Impériale ltée & T.A.Q. et Bégin*, J.E. 2000-442 (C.S.), 16 et 17.

ration entre le Ministère et la Ville. Les travaux seront exécutés plus rapidement et le Ministère évitera d'être poursuivi. Toutefois, si une telle solution est retenue, il n'y aura pas responsabilisation du véritable pollueur, ce qui ira à l'encontre du principe du pollueur-payeur.

Le 12 mars 1998, le ministre prononce une ordonnance enjoignant à l'Impériale de lui fournir une étude de caractérisation exhaustive de l'environnement sur un certain nombre de terrains dont elle a été propriétaire de 1920 à 1979 et sur lesquels ont été construits des réservoirs pour contenir des produits pétroliers. L'ordonnance est rendue en vertu du troisième volet de l'article 31.42 LQE, prévu dans le deuxième alinéa, qui permet au ministre, lorsqu'il a « des motifs raisonnables de croire » qu'est présent dans l'environnement un contaminant dont la présence est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, d'ordonner à quiconque y a émis, déposé, dégagé ou rejeté le contaminant, en tout ou en partie, et ce, même avant le 22 juin 1990, de lui fournir une étude de caractérisation de l'environnement, un programme de décontamination ou de restauration de l'environnement et un échéancier des travaux.

2 La décision du Tribunal administratif du Québec¹⁰

Devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ), l'Impériale conteste l'ordonnance du ministre, en invoquant les trois arguments suivants :

- l'intervention du ministère de l'Environnement lors des travaux de décontamination effectués en 1987 et 1988 entache l'ordonnance puisque le Ministère n'a pas respecté son devoir d'agir équitablement ;
- les études de caractérisation qui ont été réalisées ne permettent pas de croire en la présence de contaminants susceptibles de nuire à la santé ou à la sécurité de l'être humain ;
- l'ordonnance n'est pas dirigée contre la bonne partie puisque l'Impériale a utilisé son terrain conformément à ce que la loi et les usages permettaient pour un terrain industriel et n'a émis aucun contaminant au-delà du seuil acceptable pour un usage industriel.

Le TAQ reconnaît d'emblée que la nature du pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement lui confère un large pouvoir discrétionnaire qu'il doit exercer en respectant le devoir d'agir équitablement et la règle de l'impartialité qui lui est inhérente.

10. *Compagnie pétrolière Impériale ltée c. Bégin*, [1999] T.A.Q. 1256 (T.A.Q.E. 99AD-181), précité, note 4.

Le TAQ est aussi d'avis que le chevauchement des fonctions d'information, d'assistance, de surveillance, d'autorisation et d'ordonnance du ministre, jugé nécessaire par l'autorité législative pour assurer une protection efficace de l'environnement, lui permet de surveiller les travaux, compte tenu de son expertise en la matière. Ainsi, le fait que le Ministère a exercé une surveillance continue durant l'opération de décontamination n'est pas, selon le TAQ, de nature à entacher l'ordonnance, d'autant plus que le Ministère s'est limité à assister le propriétaire et l'entrepreneur, et n'a pas amené l'Impériale à prendre des décisions qu'elle n'aurait pas retenues sans cette intervention. De plus, le TAQ estime que l'ordonnance en question n'impose à l'Impériale que la réalisation d'une étude de caractérisation de manière à pouvoir éventuellement faire restaurer l'environnement. La finalité de cette ordonnance n'est toutefois pas de statuer sur les obligations de l'Impériale à décontaminer le site.

Quant au deuxième argument de l'Impériale, relativement à la présence de contaminants susceptibles de porter atteinte à la santé humaine, le TAQ examine les expertises soumises de part et d'autre pour conclure qu'il existe des motifs raisonnables de croire à la présence de tels contaminants qui comportent la *possibilité*¹¹ et non la *probabilité* d'une atteinte.

Le TAQ écarte également le troisième argument soumis par l'Impériale, en précisant que le principe du pollueur-payeur est le fondement sur lequel repose la section IV.2.1 de la LQE¹² et que, par conséquent, l'ordonnance a été dirigée contre la bonne personne, soit l'Impériale. Le TAQ

11. Sur l'interprétation jurisprudentielle donnée au mot « susceptible », voir notamment : *Ville de Saint-Luc c. Clément*, [1992] R.J.Q. 2167, 2177 ; *Québec (P.G.) c. Camping du Lac Massawippi Ltée*, [1982] C.S. 1064 ; *Québec c. New-Brunswick International Paper co.*, C.S. Bonaventure, no 105-27-000660-76, le 4 juillet 1980.

12. Le ministre affirmait d'ailleurs, lors de l'adoption du principe du projet de loi 65 à l'Assemblée nationale, que cette loi concernait les pollueurs « Pour solutionner ces problèmes de terrains contaminés, l'application du principe du pollueur-payeur nous paraît incontestablement la solution la plus appropriée : *Journal des débats*, vol. 31, n° 60, *Adoption du principe-projet de loi 65*, p. 3933 ; O. NADON, « Jusqu'ou faut-il nettoyer ou restaurer les sols contaminés ? » dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, p. 97, souligne que le « responsable de la contamination » au sens de l'article 31.42 L.Q.E. n'est pas le propriétaire ni l'exploitant : « Ce pouvoir d'ordonnance est dirigé contre le responsable de la contamination « *quiconque a émis, déposé, dégagé, ou rejeté le contaminant* » et non contre le propriétaire ou l'exploitant d'un site comme tel » ; le même auteur ajoute à la p. 104 : « Retenons que les articles 31.42 et 31.43 LQE sont dirigés contre le responsable de la contamination ce qui est convenu d'appeler le pollueur ».

rejette aussi l'argument selon lequel l'Impériale a utilisé son terrain conformément à ce que les usages permettaient pour un terrain industriel, en précisant que l'ordonnance du ministre n'est pas fondée sur les deux premiers volets concernant la présence d'un contaminant dans une quantité ou une concentration supérieure à celle qui est prévue par règlement ou d'un contaminant dont la présence est prohibée par règlement, mais bien sur le fait qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'est présent un contaminant dont la présence est potentiellement nuisible, au sens du troisième volet de l'article 31.42 LQE. De plus, même si l'Impériale prétend ne pas avoir émis un contaminant au-delà du seuil jugé acceptable pour un usage industriel selon la *Politique de décontamination des terrains contaminés* de 1988, le TAQ précise que cette politique n'est qu'un *guide* et que les valeurs-seuils qui y sont prévues ne peuvent en aucun cas être interprétées comme des niveaux de contamination permis. Enfin, l'acte accompli par l'auteur n'a pas à être illégal ni commis de mauvaise foi pour qu'une ordonnance soit prononcée, l'objectif poursuivi par les articles 31.42 et 31.43 LQE n'étant pas de punir le responsable d'un acte illégal, mais bien de réparer les dégâts de manière à assurer la protection des citoyens.

3 Le jugement en révision judiciaire rendu par la Cour supérieure du Québec¹³

L'Impériale demande alors à la Cour supérieure du Québec de casser la décision du TAQ en invoquant les motifs suivants :

- le TAQ a commis une erreur en interprétant la loi lorsqu'il a affirmé que l'ordonnance du ministre ne se limitait qu'à enjoindre à l'Impériale de lui fournir une étude de caractérisation ;
- le ministre n'avait plus la compétence pour prononcer une telle ordonnance, car il a manqué à son devoir d'agir équitablement en intervenant lors des travaux de décontamination et en approuvant la construction de résidences par Marina.

La Cour supérieure du Québec décide d'abord que le TAQ a commis une erreur d'interprétation de l'article 31.42 LQE, en concluant que cet article prévoit une seconde ordonnance dans le cas où l'étude de caractérisation révélerait la nécessité d'une décontamination. L'article 31.42 LQE ne comporte qu'une seule et unique ordonnance qui concerne, du même coup, l'étude de caractérisation et les travaux de restauration lorsqu'ils

13. *Compagnie pétrolière Impériale ltée & T.A.Q. et Bégin*, précité, note 9.

reçoivent l'aval du ministre. Cette erreur du TAQ influe sur tout le reste de sa décision, selon le juge Gaétan Pelletier qui s'exprime comme suit :

La preuve révèle que, suite à la décontamination effectuée sous la supervision du Ministère, plusieurs immeubles ont été construits sur le site, de même que des travaux d'infrastructures effectués dans une ou deux rues. Or, on ne peut ignorer le fait que, si l'étude de caractérisation s'avère positive et que des travaux de décontamination sont requis sur le site, c'est-à-dire aux endroits où il y a actuellement de nombreuses constructions, cela pourrait entraîner des coûts considérables pour l'Impériale lesquels n'ont aucune commune mesure avec ce qui aurait pu lui en coûter avant 1987, alors que le site était toujours vacant.

Le T.A.Q., en limitant à l'étude de caractérisation les effets de l'ordonnance émise par le Ministre en vertu de l'article 31.42, n'a pas considéré cet aspect fort important du problème¹⁴.

Compte tenu des circonstances particulières de l'affaire, le juge Pelletier est d'avis que la mauvaise interprétation de la loi par le TAQ constitue une erreur manifestement déraisonnable qui le justifie d'intervenir. De plus, le Ministère, qui a supervisé le processus de décontamination institué par Marina, était en fait le maître d'œuvre de cette opération. Ce sont les préposés du Ministère qui, tout au long du processus, procédaient à des expertises du sol, refusaient ou acceptaient les travaux. La Cour supérieure est d'avis qu'ayant agi de la sorte le Ministère ne pouvait ensuite prononcer une ordonnance comme cela a été le cas et que, ce faisant, il a violé les règles de la justice naturelle qui exigent d'agir avec impartialité, non seulement dans les faits, mais également en apparence¹⁵. La Cour supérieure conclut de la façon suivante : « Le Ministre, en émettant l'ordonnance, s'est placé en flagrante situation de conflit d'intérêts. Plus particulièrement, il a préféré son intérêt personnel, ou celui de son Ministère, à celui supérieur de la justice administrative¹⁶. »

En conséquence, la Cour supérieure du Québec casse la décision du TAQ et annule l'ordonnance du ministre de l'Environnement.

4 L'arrêt de la Cour d'appel du Québec¹⁷

De son côté, la procureure générale du Québec se pourvoit contre le jugement de la Cour supérieure. Elle articule ses moyens autour de deux questions principales. La première concerne l'argument d'impartialité du

14. *Id.*, 10.

15. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

16. *Compagnie pétrolière Impériale & T.A.Q. et Bégin*, précité, note 4, 19.

17. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale ltée*, précité, [2001] R.J.Q. 1732 (C.A.).

ministre¹⁸. La seconde a trait à la procédure relative à l'ordonnance de caractérisation de l'article 31.42 LQE. Seule la première retiendra notre attention dans notre analyse du devoir d'agir équitablement du ministre.

La Cour d'appel se pose la question de savoir si le juge de première instance a eu raison de conclure, comme il l'a fait, que le ministre s'était placé dans une situation de conflit d'intérêts telle qu'il a manqué à son devoir d'impartialité et, partant, violé les principes de la justice naturelle et que ce manquement entraîne la nullité de l'ordonnance du ministre.

Se fondant sur les critères énoncés dans l'affaire *Coopers and Lybrand*¹⁹, la Cour d'appel qualifie le pouvoir d'ordonnance que le ministre tire de l'article 31.42 LQE de pouvoir « administratif et discrétionnaire » et conclut en conséquence que le ministre « est seul juge de l'opportunité de prendre ou non la mesure, au nom de l'intérêt public²⁰ ».

Néanmoins, la Cour d'appel utilise la règle de l'impartialité exigée d'un organisme exerçant une fonction quasi judiciaire. Cette approche nous apparaît logique, dans la mesure où la Cour d'appel estime que l'appréciation de la situation par le ministre ne peut être remise en cause, comme nous le verrons plus loin. Ainsi, la détermination des droits et obligations de la personne visée devient alors sans appel, sous réserve du contrôle de la légalité.

Le test de la crainte raisonnable de partialité a été énoncé comme suit dans l'affaire *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*²¹ :

18. *Id.*, 1742 : « À cet égard, l'appelante a soumis que : 1^o) le juge de première instance commet une erreur en concluant que le ministre a violé son devoir d'impartialité parce que la situation résulte de la multiplicité des rôles conférés par le législateur ; 2^o) le ministre n'était pas dans une situation de conflit d'intérêts puisqu'il n'était pas responsable des travaux de décontamination effectués par des tiers en 1987, 1988 et 1989 et que son intervention n'était pas de nature à justifier une crainte réelle et sérieuse de préjugés ; 3^o) le seul fait que le MEF ait surveillé l'application de ses politiques lors de travaux de décontamination effectués, ne peut empêcher le ministre d'exercer son pouvoir d'ordonnance, puisqu'il est la seule personne autorisée à exercer un tel pouvoir ».

19. *Canada (Ministre du Revenu national) c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495.

20. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale Ltée*, précité, note 17, citant P. GARANT, *Droit administratif*, 4e éd., t. 1, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 349 ; R. DAIGNEAULT, « La portée de la nouvelle loi dite « du pollueur-payeur », (1991) 36 *R.D. McGill* 1028, 1046-1047.

21. *Canada (Ministre du Revenu national) c. Coopers and Lybrand*, précité, note 19.

[...] la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Selon les termes de la Cour d'appel, ce critère consiste à se demander « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique ».

Appliquant ce test²² qui fait partie intégrante de l'obligation d'agir équitablement²³ dans le processus décisionnel de nature administrative et discrétionnaire²⁴, la juge France Thibault, au nom de la Cour, conclut d'abord qu'il y a, en l'espèce, apparence de partialité du ministre de l'Environnement :

Ici, c'est le conflit d'intérêts à caractère financier qui est d'abord en cause. En effet, le MEF fait l'objet de poursuites en responsabilité pour son intervention lors des travaux de décontamination effectués dans les années 1980. L'émission d'une ordonnance en vertu de l'article 31.42 LQE — visant à éliminer la contamination des sols — est susceptible d'avoir un effet sur les réclamations. De plus, au-delà de toute considération purement monétaire, il appert que les mesures de pressions exercées contre le MEF ainsi que les menaces de recourir aux médias sont concomitantes à la décision du ministre d'émettre l'ordonnance.

En appliquant à la situation le test de la crainte raisonnable de partialité développé par la Cour suprême, je suis d'avis qu'une personne sensée et bien renseignée peut être amenée à penser que la décision du ministre d'émettre l'ordonnance a été influencée par les poursuites intentées contre le MEF et les mesures de pressions dont il faisait l'objet²⁵.

La Cour d'appel rejette ensuite l'argument de la procureure générale selon lequel l'existence d'un droit d'appel de l'ordonnance au TAQ²⁶ pourrait remédier efficacement à ce manquement à la règle de l'impartialité puisque ce tribunal ne peut substituer son opinion à celle du ministre quant à l'opportunité de l'ordonnance. Le TAQ ne peut que contrôler la *légalité* de l'ordonnance du ministre pour examiner si elle repose sur l'abus de

22. Le juge De Grandpré expose le test de la crainte raisonnable de partialité dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty* : « La crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Selon les termes de la Cour d'appel, ce critère consiste à se demander « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique ? » ; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, 389-391.

23. P. GARANT, *op. cit.*, note 20, p. 338 et 339 ; Y. OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada : procédure et preuve*, Montréal, Thémis, 1997, p. 99-100, 111-120.

24. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, note 15.

25. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale ltée*, précité, note 17.

26. *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3, art.15.

pouvoir, la mauvaise foi ou la fraude. Poursuivant sur ce point, la Cour d'appel écrit ce qui suit :

L'étude de la légalité de l'acte discrétionnaire exige l'examen des motifs qui le sous-tendent. Je suis d'avis que l'acte administratif ne doit pas être révisé lorsque la décision de l'agent administratif n'est pas mue uniquement par son intérêt privé, mais résulte de la coexistence de l'intérêt public et de son intérêt privé [...] il est acquis que l'intérêt public est présent : le territoire visé paraît contaminé et la santé de plusieurs citoyens est susceptible d'être compromise²⁷.

Examinant l'argument relatif à la multiplicité des rôles que le législateur québécois a conférés au ministre dans le but affirmé de remettre entre ses mains la lourde tâche de protéger l'environnement au Québec, la Cour d'appel conclut que la règle de l'impartialité d'un décideur ne peut pas recevoir application en l'espèce parce que la situation de conflit d'intérêts est créée et permise par le législateur lui-même :

Dans notre dossier, l'intervention du ministre sur le site contaminé en 1987, 1988 et 1989, fait suite à une demande du promoteur immobilier. C'est dans le cadre de son pouvoir d'enquête et de son rôle de protecteur de l'environnement que le ministre a indiqué à ce dernier les normes prescrites pour l'utilisation d'un terrain à des fins résidentielles, à quel endroit et de quelle façon il devait disposer des sols contaminés. C'est également dans le cadre de son pouvoir d'ordonnance que le ministre a enjoint au pollueur de dépolluer le site contaminé²⁸.

Puisque seul le ministre possède le pouvoir de forcer le pollueur à décontaminer un site, la Cour d'appel applique le critère de nécessité selon lequel « il est préférable d'avoir un juge qui n'est pas indépendant que de ne pas avoir de juge du tout²⁹ ». Faisant référence au *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*³⁰, dans lequel la Cour suprême du Canada énonce que l'application de la règle de l'impartialité doit être écartée lorsqu'elle entraînerait une injustice concrète et substantielle, la Cour d'appel décide qu'aucune des exceptions au principe de la nécessité n'est présente en l'espèce puisque l'inhabilité du ministre prend sa source dans les obligations qui lui incombent en vertu de la loi, et que ses actions n'ont *pas* été volontaires. Se reportant au principe du pollueur-payeur, le plus haut tribunal du Québec est de l'avis suivant : « De plus, l'ordonnance n'est pas injuste puisqu'elle vise la décontamination d'un site par le présumé pollueur³¹. »

27. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale Ltée*, précité, note 17.

28. *Id.*, 1746-1747.

29. *Ibid.*

30. *Manitoba Provincial Judges Assn. c. Manitoba (Ministre de la Justice)*, [1998] 1 R.C.S. 3, 11-12 (ci-après cité : « *Renvoi : Juges de la Cour provinciale* »).

31. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale Ltée*, précité, note 17.

5 Un jugement incongru ?

Cet arrêt de la Cour d'appel soulève plusieurs questions de droit importantes qu'il est opportun de considérer. À cette fin, nous examinons les quatre moyens suivants : 1) le caractère curatif ou non du recours au TAQ ; 2) la coïncidence de l'intérêt public et de l'intérêt privé ; 3) la multiplicité des rôles du ministre de l'Environnement ; et 4) la doctrine de la nécessité.

5.1 Le caractère non curatif du recours au Tribunal administratif du Québec

La réforme de la justice administrative a prévu que les décisions individuelles discrétionnaires adoptées par l'Administration seraient soumises à un processus décisionnel rapide et efficace, tout en respectant les droits des personnes visées.

À cette fin, les articles 2 à 8 de la *Loi sur la justice administrative*³² prévoient des garanties destinées à assurer l'équité procédurale, même si la prise de décision n'est pas soumise, en principe, à un processus contradictoire complet.

En revanche, la personne qui s'estime lésée par une décision administrative a la possibilité, dans la mesure prévue par la loi, de contester cette décision devant une juridiction spécialisée et multidisciplinaire, le TAQ, qui répond aux exigences d'indépendance et d'impartialité requises par l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*³³.

L'article 15 de la *Loi sur la justice administrative*³⁴ précise que le TAQ se voit conférer un large pouvoir d'intervention et peut, le cas échéant, rendre la décision qui aurait dû l'être initialement. Il peut aussi retourner le dossier au décideur administratif pour que celui-ci apprécie de nouveau les faits ou le droit à la lumière de la décision du TAQ.

Dans certaines lois particulières, le législateur a apporté des restrictions aux pouvoirs du TAQ, restrictions qui se limitent à certains organismes de régulation³⁵.

32. *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 26.

33. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12. Les correctifs exigés par la Cour d'appel dans l'affaire *Québec (Procureure Générale) c. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058 (C.A.) (ci-après citée : « *Barreau de Montréal* ») pour assurer l'indépendance du TAQ ont été apportés par le législateur (L.Q. 2002, c. 22).

34. *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 26.

35. Voir D. LEMIEUX, *Justice administrative — Loi annotée*, 2^e éd., Montréal, CCH, 2001, p. 118-122.

Quelques mois après avoir rendu son jugement dans l'affaire *Compagnie pétrolière Impériale*³⁶, la Cour d'appel a examiné ces restrictions dans l'affaire *Barreau de Montréal c. Québec*³⁷. La Cour a alors comparé l'une d'entre elles, relative à la Commission de protection du territoire agricole du Québec, avec les articles 31.42 et 31.43 de la LQE³⁸ qui n'en comportent pas. Ces articles prévoient plutôt un droit général de contestation devant le TAQ des ordonnances rendues par le ministre de l'Environnement. Cela est d'autant plus important que ces décisions administratives influent sur les droits des personnes visées.

En réduisant le mandat du TAQ à un simple contrôle de légalité, la Cour d'appel, dans l'affaire *Compagnie pétrolière Impériale*³⁹, semble prendre une attitude différente de celle qu'elle adoptera plus tard dans l'affaire *Barreau de Montréal*⁴⁰, où elle insiste sur le fait que la création du TAQ avait pour objet d'empêcher que l'Administration ne soit « juge et partie ».

Ni la *Loi sur la justice administrative*⁴¹ ni la LQE⁴² ne permettent une telle interprétation. Affirmer que la séparation des pouvoirs empêche le TAQ d'apprécier à nouveau le bien-fondé de la décision du ministre nous apparaît également contraire à la position prise par la Cour d'appel dans l'affaire *Barreau de Montréal*, selon laquelle le TAQ relève du pouvoir exécutif et non du pouvoir judiciaire⁴³.

5.2 La coïncidence de l'intérêt public et de l'intérêt privé

Analysant la légalité de la décision discrétionnaire du ministre d'ordonner à l'Impériale de procéder à la caractérisation du site, la Cour d'appel décide d'abord qu'il y a coïncidence entre l'intérêt public par rapport à la protection de l'environnement et l'intérêt privé du ministre de se soustraire, autant que possible, aux poursuites civiles des voisins du site, poursuites qui l'impliquaient directement. Selon la Cour d'appel, seule aurait pu être révisée la décision administrative « mue uniquement par l'intérêt privé » de l'agent administratif.

36. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale ltée*, précité, note 4, 1745 (C.A.).

37. Arrêt *Barreau de Montréal*, précité, note 33, par. 31.

38. L.Q.E., précitée, note 5.

39. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale ltée*, précité, note 4, 1745 (C.A.).

40. Arrêt *Barreau de Montréal*, précité, note 33.

41. *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 26.

42. L.Q.E., précitée, note 5.

43. Arrêt *Barreau de Montréal*, précité, note 33, paragr. 106, 112.

Cette conclusion de la Cour d'appel prend appui sur l'arrêt *Juneau*⁴⁴ dans lequel un justiciable demandait l'annulation de règlements de zonage adoptés par la Ville de Québec, invoquant qu'ils l'avaient été pour privilégier l'intérêt privé d'une entreprise par rapport à l'intérêt public. En certaines matières, telles que le zonage municipal ou l'expropriation, il est reconnu que la réglementation peut comporter une certaine discrimination. C'est d'ailleurs ce que la Cour d'appel du Québec concluait alors, en s'exprimant comme suit :

Le Tribunal n'a pas de réticence à affirmer que c'est l'intérêt public, l'intérêt général des citoyens, qui a guidé le comité exécutif et le conseil de ville dans l'adoption de ce règlement. Si l'intérêt du promoteur en a également bénéficié, cela ne constitue pas un vice inhérent qui entraîne le rejet du règlement. Dans la cause *Ivanhoe inc. c. Ville de Sainte-Foy*, l'honorable juge Letarte trouve appui sur une abondante jurisprudence pour établir la proposition suivante :

Le fait que certains particuliers puissent profiter d'un règlement municipal n'est pas nécessairement incompatible avec l'intérêt public. Il appartient à la demande de prouver non seulement l'absence d'intérêt public mais aussi des éléments de mauvaise foi ou de favoritisme de la part du conseil⁴⁵.

Cette situation est bien différente de celle où, comme dans l'affaire *Compagnie pétrolière Impériale*, c'est le propre intérêt du gouvernement, plus précisément son intérêt pécuniaire à échapper à des poursuites judiciaires, qui motive l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un ministre d'ordonner au pollueur de caractériser et de décontaminer un terrain.

À plusieurs reprises, la Cour suprême du Canada et la Cour d'appel du Québec ont insisté sur le fait que « l'intérêt du gouvernement n'est pas toujours l'intérêt du public⁴⁶ ».

Des décisions prises dans l'intérêt financier de l'Administration, notamment pour éviter que celle-ci ait à dédommager certaines personnes ou à engager une dépense, ont été sanctionnées de nullité lorsque les tribunaux ont estimé que tel était l'objet déterminant de la mesure prise⁴⁷.

Le juge de première instance, Gaétan Pelletier, était d'avis que l'ordonnance du ministre, dans le contexte particulier où elle a été prise, était inspirée par le désir d'échapper à une possible condamnation en dommages et

44. *Juneau c. Ville de Québec*, [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.).

45. *Ibid.*; *Ivanhoe c. Ville de Sainte-Foy*, J.E. 82-59 (C.S.).

46. *Vallières c. Courtiers J.D.*, [1998] R.J.Q. 2623 (C.A.), 2626-2627. Voir aussi: *Edmonton (Ville) c. Tegen Developments Ltd.*, [1979] 1 R.C.S. 98; *Sept-Îles (Corp. Mun. de la Cité de) c. Rioux*, [1985] C.A. 295.

47. Voir plus généralement D. LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Montréal, édition sur feuilles mobiles, paragr. 75-050.

intérêts⁴⁸. La Cour d'appel, pour sa part, a estimé que l'existence d'un autre motif d'intérêt public, celui qui est lié à la protection de l'environnement et au principe du pollueur-payeur, suffisait pour maintenir la légalité de l'ordonnance, sans chercher à savoir quel était le véritable mobile — « le but déterminant » — de la décision prise par le ministre de l'Environnement⁴⁹.

5.3 La multiplicité des rôles du ministre de l'Environnement

Bien qu'elle conclue qu'une personne sensée et bien renseignée puisse en arriver à la conclusion que la décision du ministre de prononcer l'ordonnance a subi l'influence des poursuites civiles intentées contre ce dernier et de certaines mesures de pression, la Cour d'appel décide que la règle de l'impartialité n'est pas applicable puisque les fonctions exercées par le ministre résultent de la LQE et que la constitutionnalité de cette dernière n'est pas attaquée. La juge Thibault précise ainsi sa pensée :

À mon avis, le législateur a prévu que le ministre — et ses employés — puissent notamment informer les citoyens, enquêter sur les plaintes déposées, conseiller les promoteurs et les propriétaires, leur donner les autorisations requises et émettre diverses ordonnances. Il s'ensuit donc que la règle de l'impartialité n'est pas applicable parce que la situation de conflit est permise par le législateur⁵⁰.

C'est en prenant appui sur l'arrêt *Brosseau*⁵¹ que la Cour d'appel conclut que la situation qui a donné naissance à l'appréhension raisonnable de préjugé résulte des rôles multiples que le législateur québécois a conférés au ministre de l'Environnement. Il y a lieu de distinguer le contexte factuel de l'arrêt *Brosseau* de celui qui existe dans l'arrêt *Compagnie pétrolière Impériale*.

L'arrêt *Brosseau* se plaignait de ce que le président de la Commission des valeurs mobilières de l'Alberta avait pris part à la fois à l'enquête et à la décision de la Commission de le poursuivre et que, en conséquence, la poursuite devait être empêchée au motif de crainte raisonnable de partialité. La Cour suprême du Canada a donc examiné la *Securities Act* de l'Alberta pour déterminer si le législateur albertain avait prévu un chevauchement de fonctions de la Commission qui écarterait la règle de l'impartialité. La plus haute cour de justice du pays a alors énoncé le principe du

48. *Compagnie pétrolière Impériale ltée c. Bégis*, précité, note 7, 18.

49. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale ltée*, précité, note 17.

50. *Id.*, 1747.

51. Voir *Brosseau c. Alta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, à la page 315 du jugement de la Cour suprême citant l'arrêt *Re W.D. Latimer Co. and Bray*, (1974) 6 O.R. (2d) 129.

chevauchement des fonctions d'un organisme quasi judiciaire de la façon suivante : « si la loi autorise un certain degré de chevauchement des fonctions d'un tribunal administratif, ce chevauchement, dans la mesure où il est autorisé, n'est généralement pas assujéti, *per se*, à la doctrine de la « crainte raisonnable de partialité »⁵² ».

La Cour suprême nous enseigne dans ce cas, que l'« économie » de la loi, qui permet à certains décideurs d'exercer à la fois des fonctions d'enquête et des fonctions décisionnelles, ne peut *en elle-même (per se)* susciter de crainte raisonnable de partialité⁵³. Puisque certains actes, qui pourraient autrement être considérés comme « partiels », font partie intégrante de son fonctionnement, il n'y a pas, *per se*, de crainte raisonnable de partialité.

Or, la Cour suprême ne s'arrête pas là. Elle ajoute que s'il y avait eu, dans la preuve, des faits permettant de prouver que le décideur avait excédé les pouvoirs — même multiples — que la loi lui confère, elle n'aurait pas écarté la règle de la crainte raisonnable d'impartialité. Si le législateur avait agi pour « un objet irrégulier », c'est-à-dire qu'il y avait « un soupçon » à savoir que la Commission avait ordonné une audition en vue d'échapper à sa propre responsabilité éventuelle dans des poursuites dirigées contre elle, alors des poursuites *par ailleurs légitimes* (parce qu'elles sont permises par le chevauchement légal des fonctions) pourraient être entachées de partialité. Ne trouvant aucun « soupçon » du genre quant à la Commission des valeurs mobilières de l'Alberta, la Cour suprême a donc écarté la règle de l'impartialité de cet organisme :

Après un examen attentif du dossier, je suis cependant convaincue que tout « soupçon » de ce genre, en ce qui a trait au but visé par le président de la Commission, est sans aucun fondement. Bien qu'il semble y avoir eu à un certain moment un litige, il n'y a aucune preuve de l'existence de réclamation contre la Commission [...] Bref, une allégation de partialité fondée sur d'aussi maigres renseignements serait loin d'équivaloir à un soupçon raisonnable. Ce serait plus aisément taxé de pure conjecture⁵⁴.

Se fondant sur l'arrêt *Brosseau* pour conclure que le chevauchement des rôles du ministre de l'Environnement du Québec pouvait mettre de côté la crainte raisonnable de sa partialité, la Cour d'appel du Québec semble toutefois ne pas avoir suivi intégralement les enseignements de la Cour suprême : après avoir conclu qu'il y a crainte raisonnable de partialité dû

52. *Ibid.*

53. *Ibid.*

54. *Id.*, 316.

au conflit d'intérêts à caractère financier du ministre⁵⁵, la Cour d'appel du Québec a ensuite écarté cette crainte de partialité en disant qu'elle prenait source dans le chevauchement des fonctions du ministre.

Il nous semble que le raisonnement aurait dû être le suivant : puisque le ministre, par l'intermédiaire des fonctionnaires de son ministère, avait été le maître d'œuvre des travaux de décontamination, la Cour d'appel aurait d'abord eu à examiner la structure de la LQE pour comprendre le fonctionnement des pouvoirs du ministre étant donné que « la structure particulière et les responsabilités [...] doivent être examinées pour évaluer les allégations de partialité⁵⁶ ». Elle aurait alors conclu, comme elle l'a fait, qu'il y avait chevauchement des pouvoirs du ministre, chevauchement qui n'est généralement pas assujéti *per se* à la doctrine de la crainte raisonnable de la partialité.

Il fallait ensuite que la Cour d'appel se demande, comme la Cour suprême l'explique dans l'arrêt *Brosseau*⁵⁷, si le ministre avait bien exercé ses multiples pouvoirs ou s'il les avait excédés en engageant des poursuites pour un « objet irrégulier », c'est-à-dire pour se soustraire à d'éventuelles poursuites.

En l'espèce, il n'est pas contestable que c'est précisément ce que le ministre de l'Environnement a fait. La Cour supérieure et la Cour d'appel l'ont reconnu⁵⁸. Nous ne pouvons être en accord avec le raisonnement suivi par la Cour d'appel du Québec lorsqu'elle conclut que la multiplicité des

55. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale ltée*, précité, note 17.

56. *Brosseau c. Alta Securities Commission*, précité, note 51, 319.

57. *Id.*, 315, 316.

58. À la page 18 de son jugement, la Cour supérieure décide ceci : « Toutes les apparences permettent facilement d'affirmer ici qu'en agissant comme il l'a fait, le Ministre, en quelque sorte, se retranche derrière sa propre loi pour tenter de se soustraire aux poursuites dont il fait l'objet. Une telle façon d'agir est totalement inacceptable puisqu'elle viole les règles de justice naturelle qui commandent d'agir avec impartialité, indépendance et désintéressement, non seulement dans la réalité, mais également en apparence » : *Compagnie pétrolière impériale ltée & T.A.Q. et Bégim*, précité, note 9, 18. Et la Cour d'appel conclut dans le même sens, au paragraphe 83 de son jugement : « Ici, c'est le conflit d'intérêts à caractère financier qui est d'abord en cause. En effet, le MEF fait l'objet de poursuites en responsabilité pour son intervention lors des travaux de décontamination effectués dans les années 1980. L'émission d'une ordonnance en vertu de l'article 31.42 L.Q.E. — visant à éliminer la contamination des sols — est susceptible d'avoir un effet sur les réclamations. De plus, au-delà de toute considération purement monétaire, il appert que les mesures de pressions exercées contre le MEF ainsi que les menaces de recourir aux médias sont concomitantes à la décision du ministre d'émettre l'ordonnance » ; *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale ltée*, précité, note 17, 1745.

rôles conférés par le législateur québécois écartait *en soi* l'application de la règle *nemo iudex in proprio causa*, règle de l'apparence d'impartialité d'un décideur administratif, qui prend fondement dans les principes généraux du droit, outre qu'elle est reconnue tant à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵⁹ qu'à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁶⁰ parmi les principes de la justice fondamentale et qu'aux articles 2 et 4 (1) de la *Loi sur la justice administrative*⁶¹. Ces articles édictent que l'Administration doit conduire les poursuites menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré dans le respect du devoir d'agir équitablement, des normes législatives et administratives et *des autres règles de droit applicables*, ce qui comprend la règle de l'impartialité.

Les fonctions exercées par le ministre de l'Environnement, bien qu'elles lui soient conférées par la LQE, qui est d'intérêt public⁶², devaient impérativement respecter la règle de l'impartialité qui a une valeur constitutionnelle en vertu de la Charte canadienne, une valeur supra législative en vertu de la Charte québécoise et qui est reconnue dans la *Loi sur la justice administrative*, loi d'application générale d'intérêt public en matière de justice administrative au Québec.

Les actes qui ont été accomplis par le ministre de l'Environnement dans cette affaire nous semblent tenir d'un « objet irrégulier » et, de ce fait, portent atteinte à la règle de l'impartialité qui est fondamentale dans une société démocratique comme la nôtre où tous les justiciables, pollueurs ou non, ont le droit d'être traités équitablement et de bénéficier des mêmes garanties d'équité procédurale.

5.4 La doctrine de la nécessité

En se fondant sur la doctrine de la nécessité, la Cour d'appel en arrive à conclure que, même si le ministre n'avait pas agi avec impartialité et qu'il était par conséquent inhabile à prononcer une ordonnance contre l'Impériale, l'exception de nécessité lui permettait de rendre l'ordonnance parce que « le droit reconnaît que dans certaines situations, il est préférable

59. *Charte des droits et libertés de la personne*, précitée, note 33.

60. *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.), ann. B, partie I, dans L.R.C. (1985) app. II, no 44.

61. *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 26.

62. Le caractère d'intérêt public de la LQE a été reconnu dans *P.G. du Québec c. Entreprises Raymond Denis inc.*, [1993] R.J.Q. 637 (C.A.); *P.G. du Québec c. Société du Parc industriel du centre du Québec*, [1979] C.A. 357.

d'avoir un juge qui n'est pas indépendant ni impartial plutôt que de ne pas avoir de juge du tout⁶³ ».

L'application de la doctrine de la nécessité veut qu'un agent administratif susceptible d'être frappé d'incapacité pour cause de partialité en common law puisse être tout de même tenu de décider de l'affaire qui est soumise à son attention s'il n'y a pas d'autre décideur compétent pour le faire. Cette exception prenant racine dans le principe de la primauté du droit, elle trouvera parfois à s'appliquer pour éviter un mal plus grand, l'absence de justice⁶⁴.

La Cour suprême nous enseigne toutefois que deux réserves doivent être apportées à la doctrine de la nécessité :

Nous sommes d'avis d'ajouter à cette définition les deux réserves mentionnées par la Haute Cour d'Australie dans l'arrêt *Laws c. Australian Broadcasting Tribunal*, précité, à la p. 454 :

[traduction] [...] dans les cas qui s'y prêtent, la règle de la nécessité s'applique tout autant aux tribunaux administratifs créés par la loi qu'aux cours de justice, en vue d'éviter qu'une absence de justice se produise ou que l'application de dispositions législatives soit contrecarrée. Cette règle s'applique pour atténuer l'effet d'une situation qui, autrement, constituerait une partialité réelle ou apparente entraînant l'incapacité, de façon à permettre l'exécution de fonctions publiques dans des circonstances où, si ce n'était son application, l'exécution de ces fonctions serait contrecarrée, au détriment d'intérêts publics ou privés. *Toutefois, cette règle est assortie de deux réserves prima facie. Premièrement, la règle ne s'applique pas dans les cas où elle entraînerait une injustice concrète et substantielle, puisqu'on ne saurait présumer que le législateur ou le droit entendent que la règle de la nécessité serve d'instrument d'injustice. Deuxièmement, lorsque la règle est effectivement appliquée, elle ne l'est que dans la mesure justifiée par la nécessité.*

Ces deux limitations indiquent clairement que la doctrine ne devrait pas être appliquée machinalement. Le faire porterait gravement atteinte au droit d'être jugé par un tribunal impartial et indépendant que garantit l'al. 11d) de la *Charte*⁶⁵.

La Cour d'appel reconnaît, dans l'arrêt *Compagnie pétrolière Impériale*, qu'il existe des exceptions à la règle de la nécessité « lorsque la cause de l'incapacité est volontaire et lorsque l'application de la règle emporte une injustice concrète et substantielle. La règle ne sera appliquée que dans la mesure de la nécessité⁶⁶. » Examinant si l'une de ces exceptions est applicable aux faits de l'espèce, la Cour d'appel décide ce qui suit :

63. Ce passage du jugement de la Cour d'appel du Québec fait référence au *Renvoi : Juges de la Cour provinciale*, précité, note 30, 11-12.

64. Voir *Halsbury's Laws of England*, 4e éd., 1989, vol. 1(1), paragr. 93.

65. *Renvoi : Juges de la Cour provinciale*, précité, note 30, 13 ; l'italique est de nous.

66. *P.G. du Québec c. Compagnie pétrolière Impériale ltée*, précité, note 17, 1747.

Ici, il ne fait pas de doute que le critère de nécessité existe. Seul le ministre possède le pouvoir de forcer le pollueur à décontaminer un site, sans justifier d'un lien de droit, indépendamment des limites qui découlent de la prescription et en dépit d'une utilisation conforme à la législation existante.

Enfin, aucune des exceptions au principe de la nécessité ne s'applique. La cause de l'incapacité du ministre prend sa source dans ses obligations légales et non pas dans un acte volontaire. De plus, l'ordonnance n'est pas injuste puisqu'elle vise la décontamination d'un site par le présumé pollueur⁶⁷.

Selon nous, la doctrine de la nécessité ne peut pas justifier la conclusion à laquelle en est venue la Cour d'appel dans ce dossier puisque l'incapacité du ministre ne prend pas source, comme cette cour l'affirme, uniquement dans ses fonctions conférées par la LQE mais bien dans l'exercice que le ministre a fait de ses fonctions, notamment en prononçant une ordonnance après que des poursuites qui l'impliquaient eurent été entreprises.

De surcroît, l'exception de nécessité ne doit pas être envisagée par rapport au résultat recherché, comme la Cour d'appel semble le faire lorsqu'elle conclut que les exceptions à la règle de la nécessité ne s'appliquent pas, car l'ordonnance concerne le présumé pollueur, et qu'elle n'est donc pas injuste. Est-ce à dire qu'un justiciable, parce qu'il est un pollueur, ne peut pas être par ailleurs traité de façon inéquitable par l'Administration ?

La Cour suprême du Canada énonce d'ailleurs le principe selon lequel la nécessité est une doctrine de « dernier recours » :

La doctrine de la nécessité est injuste de la même manière que le principe de l'autorité de la chose jugée cause de l'injustice ; les deux maintiennent les effets de règles de droit inconstitutionnelles. Bien que la Charte ait beaucoup contribué à renforcer l'équité dans l'administration du droit criminel, elle ne peut garantir l'équité totale en toutes matières et à n'importe quel prix. Tout comme le principe de l'autorité de la chose jugée, la doctrine de la nécessité tient compte de l'importance des notions de finalité et de continuité dans l'administration de la justice et autorise un degré limité d'iniquité envers les accusés. Compte tenu de cet effet préjudiciable, elle ne devrait être appliquée que rarement et avec énormément de circonspection⁶⁸.

Conclusion

Il importe donc de retenir que le fait que les multiples rôles conférés au ministre de l'Environnement, tels que celui de délivrer, de suspendre ou de révoquer des certificats d'autorisation, des permis d'exploitation, des attestations d'assainissement, et le fait qu'il puisse également prononcer

67. *Ibid.*

68. *Renvoi : Juges de la Cour provinciale*, précité, note 30, 14 ; l'italique est de nous.

des ordonnances et bénéficier de pouvoirs d'enquête étendus ne peuvent écartier l'application de la règle de l'impartialité et permettre de cautionner la situation de conflits dans laquelle le ministre s'est placé, en l'espèce.

Dans l'exercice de chacun des différents rôles accordés au ministre par la LQE, celui-ci doit se comporter en respectant son devoir d'agir équitablement. Lorsqu'il porte son chapeau de surveillant des travaux, il doit agir de manière raisonnable, lorsqu'il porte celui de « police de l'environnement », le ministre doit également agir avec diligence pour ne pas porter atteinte injustement aux droits d'un administré. La doctrine du *duty to act fairly* s'attache à l'exercice de chacun de ses pouvoirs et l'examen subséquent de la façon avec laquelle il les a exercés doit être fait à la lumière du contexte factuel précis auquel ils se rattachent. L'article 2 de la *Loi sur la justice administrative* le reconnaît impérativement.

Dans l'affaire *Compagnie pétrolière Impériale*, la coïncidence de l'intérêt public et de l'intérêt privé ne pouvait permettre au ministre de l'Environnement d'agir abusivement en prononçant une ordonnance de caractérisation, après coup, parce qu'il faisait l'objet de poursuites civiles.

L'intérêt public quant à la protection du milieu, qui correspond à la mission qui incombe au ministre aurait, selon nous, été davantage respecté si dès 1987, époque où la présence d'une contamination sous la rue a été détectée, le ministre était intervenu immédiatement pour régler le problème en se fondant sur l'article 115.1 de la LQE qui existait déjà.

Il est en effet remarquable, dans cette affaire, que le Ministère ait estimé que les travaux de décontamination effectués étaient suffisants, malgré la présence d'une contamination migrante sous la rue, près du site. L'exercice « raisonnable » du pouvoir discrétionnaire que la LQE confère au ministre pour jouer son rôle d'enquêteur et de « police de l'environnement » commandait qu'il intervienne immédiatement pour limiter les risques existants pour la santé humaine et l'environnement. C'est à ce moment-là que des décisions auraient dû être prises par le ministre. Il a plutôt choisi de fermer les yeux et a autorisé Marina à ériger des bâtiments résidentiels sur le site.

Dans l'arrêt *Compagnie pétrolière Impériale*, la négociation qui a eu lieu d'abord entre l'homme d'affaires Claude Boisvert et le ministère de l'Environnement et celle qui s'est déroulée ensuite entre Marina et le Ministère avaient pour objet de préciser comment le promoteur devait appliquer les seuils de contamination établis par le Ministère dans la Politique de réhabilitation des terrains contaminés, en 1988⁶⁹. La surveillance

69. QUÉBEC, DIRECTION DES SUBSTANCES DANGEREUSES, *op. cit.*, note 8.

des travaux par les fonctionnaires du Ministère, qui ont participé très activement au processus de décontamination et ont même approuvé les travaux, n'a pas permis à l'ensemble de la collectivité d'être rassurée quant aux risques environnementaux et sanitaires que comportait le site⁷⁰.

En effet, en 1987-1988, années au cours desquelles a été constaté l'état de contamination des sols, les articles 31.42 et 31.43 de la LQE n'étaient pas encore adoptés et aucune norme réglementaire n'existait pour établir, avec plus de certitude, l'ampleur de la contamination et de la décontamination à réaliser. Les faits de l'affaire *Compagnie pétrolière Impériale* démontrent que, en présence d'une discrétion administrative exercée de cette façon, il est difficile pour un justiciable de connaître à l'avance et avec relativement de précision le contenu de ses obligations, de façon à pouvoir agir en conséquence. Dans l'arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique*, la Cour suprême du Canada a rejeté l'argument d'imprécision avancé pour contester la constitutionnalité d'une disposition législative générale comme celle qui est prévue dans l'article 20 LQE⁷¹. Or, si nous prenons en considération l'affaire *Compagnie pétrolière Impériale*, il est possible d'affirmer que la discrétion absolue, qui est au cœur du pouvoir d'ordonnance du ministre, a permis aux fonctionnaires de faire reposer le régime mis en place sur des interventions individualisées, empruntant la voie d'un « partenariat » Administration-administré, qui n'allait pas nécessairement dans le sens d'une plus grande efficacité administrative. L'article 31.42 LQE, non complété par la réglementation nécessaire à son application cohérente, aurait peut-être même pu être taxé d'imprécis, au sens où l'entend la Cour suprême⁷².

La section IV.2.1 vient d'être remplacée, en mars 2003, par la loi qui modifie la LQE relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains⁷³. Le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*⁷⁴

70. La notion de « susceptibilité » de l'atteinte à l'environnement de l'article 20 LQE est reprise aux articles 31.43 et 31.44 LQE. Voir : *Compagnie pétrolière Impériale ltée & T.A.Q.*, précité, note 4, p. 6-7 et 12-15 : « Le Ministère a non seulement supervisé mais est intervenu directement dans tout le processus de décontamination avec le propriétaire du site, la Marina [...]. Bien sûr, c'est le propriétaire qui a requis les services de l'entrepreneur général, mais dans l'exécution de son travail, ce dernier était soumis aux interventions répétées et à la surveillance constante des préposés du Ministère qui, tout au long du processus, procédaient à des expertises de sol, refusaient ou acceptaient les travaux. »

71. *Ontario c. Canadien Pacifique ltée*, précité, note 1.

72. *Ibid.* ; voir : *Alex Couture Inc. c. Piette*, [1990] R.J.Q. 1262 (C.A.).

73. *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*, 2002, C. 11, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2003.

74. D. 216-2003, 26 février 2003, entrée en vigueur un mois plus tard.

devrait permettre de compléter plus efficacement les nouvelles dispositions législatives qui accordent des pouvoirs d'ordonnance plus étendus au ministre de l'Environnement, en plus de rendre contraignantes plusieurs mesures prévues dans la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, publiée en 1998. Espérons que ce nouveau corpus réglementaire permettra d'encadrer de façon plus efficace la discrétion administrative concernant la protection et la réhabilitation des terrains contaminés sur le territoire québécois.

En conclusion, le législateur québécois, même s'il a choisi de conférer de multiples rôles au ministre de l'Environnement afin qu'il puisse veiller de façon appropriée à la protection de l'environnement, doit reconnaître que ce ministre ne peut bénéficier d'une immunité générale au regard du principe de l'impartialité qui s'impose à tout organisme quasi judiciaire pour que soient respectés les « droits fondamentaux des administrés⁷⁵ », quels qu'ils soient.

75. *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 26, art.1 (1).