

Analyse sommaire

Jugement de la Cour supérieure

***Pétrolia inc. c. Gaspé (ville de)*, 10 février 2014**

Dossier 110-17-000622-135

**Richard E. Langelier
Docteur en droit (LL.D.)
Doctorant en sociologie**

12 février 2014

I. Ouverture

Le 10 février 2014, l'honorable juge Benoit Moulin de la Cour supérieure du Québec rendait son jugement dans la contestation initiée par la compagnie Pétrolia contre le règlement municipal de la ville de Gaspé qui vise à assurer l'intégrité des sources d'eau potable des résidents et résidentes.

Si le juge Moulin reconnaît que le produit utilisé par la compagnie Pétrolia dans ses opérations de forage « est susceptible, en soi, d'altérer de l'eau potable; il est capable de la modifier s'il est mis en contact avec elle »¹, il n'en conclut pas moins que la municipalité ne dispose pas des compétences voulues pour protéger ses sources d'eau.

Jugement paradoxal sur bien des aspects, il convient de l'examiner avec soin et d'en comprendre les fondements afin de vérifier s'il correspond réellement à l'état du droit sur ces questions.

Nous allons donc examiner d'abord les motifs du jugement, puis nous nous pencherons sur les arguments du juge en les confrontant aux règles de droit applicables en ces matières.

De brèves remarques nous permettront de conclure.

Mais avant d'entreprendre cette analyse, il convient d'exposer la portée de ce jugement. En effet, au paragraphe 86 de son jugement, le juge Moulin rejette une demande de la compagnie Pétrolia que cette décision judiciaire s'applique immédiatement, même si elle était portée en appel :

[86] Pétrolia demande l'exécution provisoire du jugement nonobstant appel. Le deuxième alinéa de l'article 547 C.p.c. permet d'ordonner l'exécution provisoire dans les cas d'urgence exceptionnelle ou pour quelque cause jugée suffisante, notamment lorsque le fait de porter l'affaire en appel risque de causer un préjudice sérieux ou irréparable. Cette demande ne peut être accueillie. La preuve de l'urgence exceptionnelle ou d'une autre raison jugée suffisante n'a pas été apportée.²

En clair, cela veut dire que si la ville de Gaspé porte ce jugement en appel, son règlement continuera de s'appliquer jusqu'à ce que la Cour d'appel du Québec, ou, le cas échéant, la Cour suprême du Canada, ait tranché la question.

L'appel de ce jugement s'impose non seulement à cause des erreurs de droit qu'on y trouve, mais aussi parce que la décision rendue par la Cour supérieure

¹ Jugement, par. 66, p. 38.

² Jugement, par. 86, p. 41.

dans la contestation des forages à Anticosti sera examinée prochainement en Cour d'appel et que certains des enjeux juridiques soulevés à Gaspé seront examinés et tranchés par le plus haut tribunal du Québec.³

II. Les motifs du jugement

Pour le juge Moulin, le règlement municipal de Gaspé comporte deux volets essentiels : 1) l'interdiction d'introduire dans le sol des substances susceptibles de compromettre la qualité de l'eau et ce, dans un rayon qui varie en fonction du nombre de résidents desservis par la source d'eau; 2) la nécessité d'obtenir un permis pour faire de l'exploration à l'extérieur de ce rayon de protection des sources d'eau.

Or, pour le juge Moulin, si le premier volet relève des compétences de la municipalité, il ne saurait s'appliquer à la compagnie Pétrolia pour le motif que c'est la *Loi sur les mines* qui doit régir les activités de la compagnie sur le territoire de la municipalité.

Quant au second volet du règlement, ses dispositions sont *ultra vires*, car hors de la compétence de la municipalité et, en conséquence, nuls.

Si nous suivons le raisonnement du juge Moulin, nous devons conclure que le législateur a parlé pour ne rien dire quand il a confié aux municipalités des compétences larges en matière d'environnement.

Si une municipalité ne peut, même en l'absence d'une législation provinciale valide sur le même objet, défendre l'intégrité de ses sources d'eau à l'égard des activités des sociétés pétrolières, gazières et minières, celles qui sont le plus en mesure de porter atteinte aux dites sources d'eau, la *Loi sur les compétences municipales* n'est qu'une mystification, un miroir aux alouettes pour éluEs municipaux naïfs et crédules.

Ce jugement montre mieux que beaucoup de savantes démonstrations qu'il n'existe pas de vérité en droit, mais seulement des intérêts divers et le plus souvent contradictoires; il nous permet de réaliser que l'épistémologie juridique est un mélange assez curieux de règles normatives, de préjugés sociaux et d'intérêts égoïstes.

Mais examinons plus en détail les arguments du juge Moulin.

³ *Centre québécois du droit de l'environnement c. Junex inc et Pétrolia inc*, C.S. (Qué), 200-17-018008-136, 17 juillet 2013 (j. Paul Corriveau),

III. Les arguments du juge et les erreurs de droit

Nous allons examiner plus attentivement les arguments du juge Moulin et nous inclurons, dans les encadrés qui suivent ces arguments, notre opinion sur les erreurs juridiques que ces arguments révèlent.

Le juge Moulin part du fait que si la *Loi sur les compétences municipales* octroie certaines compétences aux municipalités en matière d'environnement, les normes édictées par une municipalité doivent être compatibles avec les lois et règlements provinciaux et ne pas porter sur le même objet que les règlements édictés sous l'autorité de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Passant en revue les diverses dispositions législatives et réglementaires provinciales et les comparant aux dispositions du règlement municipal, le juge conclut :

1. Que le processus conduisant à examiner le caractère constitutionnel d'une loi, qui consiste à s'interroger si un ordre de gouvernement (fédéral ou provincial) a agit dans le cadre de son champ de compétence, s'applique également à l'examen pour déterminer si la municipalité a agit dans son champ de compétence⁴.

Le juge Moulin a raison d'utiliser le test constitutionnel pour examiner la légalité du règlement. Dans l'arrêt *Spraytech*⁵ la Cour suprême du Canada a rappelé que c'était le test applicable. Mais appliquer ce test ne veut pas dire en appliquer seulement une partie. Or, le juge Moulin est complètement silencieux sur la théorie dite du double aspect, (c'est-à-dire que sur certains aspects, la norme relève valablement de la municipalité et sur d'autres, cela relève valablement de la compétence provinciale)⁶ et celle dite des pouvoirs accessoires (qui reconnaît qu'un chevauchement est inévitable entre les compétences provinciales et celles des municipalités et qui valide des mesures qui excèdent la compétence municipale, si ces mesures font partie intégrante d'un régime municipal valide)⁷.

2. Que le premier volet du règlement (celui qui interdit d'introduire dans le sol les substances susceptibles de compromettre la qualité de l'eau), quoiqu'il entraîne des conséquences négatives pour Pétrolia relève des compétences de la municipalité.

Nous sommes d'accord avec le juge Moulin. Mais nous ne voyons aucune raison pour distinguer les deux volets. Le second volet veut favoriser le

⁴ Jugement, par. 43, p. 33.

⁵ 114957 *Canada ltée (Spraytech) c. Ville de Hudson*, 2001 CSC 40.

⁶ *Banque nationale de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 30.

⁷ *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 R.C.S. 453, 473

développement pétrolier, pas l'interdire. Mais la défense de l'intégrité des sources d'eau est le seul objet véritable de l'ensemble du règlement.

3. Que le deuxième volet (qui exige un permis municipal pour des forages hors de la distance séparatrice) ne vise pas à protéger l'eau, mais à régir le forage, compte tenu de ses effets⁸.

Depuis longtemps, il est reconnu que les effets secondaires ou indirects d'une réglementation ne sauraient définir son objet véritable. Ce n'est donc qu'incidemment ou par ricochet que ces dispositions ont un effet sur l'exploitation pétrolière. Mais ce qui est imposé aux sociétés pétrolières l'est à tous. Rappelons que la défense de l'intégrité des sources d'eau est le seul objet véritable de l'ensemble du règlement.

4. Or, le législateur a déjà régi le forage par la *Loi sur les mines* et ses règlements d'application. L'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* montre que le législateur a « soustrait les opérations au sujet desquelles il légifère dans la *Loi sur les mines*, des responsabilités qu'il confie aux organisations municipales dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (art. 246). » Pour ces raisons, le deuxième volet du règlement doit être considéré comme *ultra vires*, hors des compétences de la municipalité⁹.

La *Loi sur les mines* n'a préséance que sur la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et non sur la *Loi sur les compétences municipales*. De plus, l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* limite la préséance de la *Loi sur les mines* aux règlements de zonage, de lotissement ou aux schémas d'aménagement. Un règlement de zonage vise à interdire des activités dans une zone et les permettre dans une autre. Gaspé n'a aucun règlement de zonage en regard des activités des sociétés en cause. Partout, le forage à moins de 2 km des sources d'eau est interdit et ce, sur l'ensemble du territoire. Vu sous un autre angle, le forage est également permis sur l'ensemble du territoire, s'il est effectué hors des distances séparatrices des sources d'eau. Nous ne sommes pas dans un cas de zonage et le règlement de Gaspé ne découle pas de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.¹⁰

5. Mais même si on devait soutenir que les deux volets du règlement municipal visent la protection de l'eau, il faudrait conclure que ces deux

⁸ Jugement, par. 53, p. 34.

⁹ Jugement, par. 54 et 55, p. 35.

¹⁰ Sur la notion de zonage, voir les propos de la juge en chef de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 R.C.S. 453.

volets portent sur le même objet que le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*.

Le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* contient une disposition qui exige qu'une société pétrolière ou gazière obtienne un permis, si elle compte utiliser la fracturation ou si elle explore dans le shale. Dans les autres cas, un permis du MDDEFP n'est pas exigible, selon l'interprétation du juge. Il est complètement tiré par les cheveux de prétendre que parce que le règlement provincial n'exige pas de permis et que le règlement municipal en réclame un, il y aurait contradiction ou incompatibilité entre les deux. Si le seul silence du législateur provincial équivaut à une contradiction avec les règlements municipaux, les municipalités n'auraient plus aucune compétence, même sur le fait d'exiger une licence pour les chiens, puisque cette exigence n'apparaît nulle part dans les législations provinciales. Vouloir stériliser ainsi le pouvoir des communautés locales s'oppose radicalement au principe de subsidiarité que la Cour suprême du Canada a reconnu dans l'arrêt *Spraytech*.

6. Or, le règlement municipal permettrait « d'annihiler » les prescriptions qui sont contenues dans ce règlement provincial¹¹, et le gouvernement, dans les lois en cause, n'a pas délégué sa compétence aux municipalités.

Sont ici confondues les notions d'annihiler et de compléter : le règlement municipal complète le règlement provincial ou parle quand celui-ci est muet. Mais aucune contradiction entre les deux n'existe.

7. Bien que le gouvernement envisage de réglementer plusieurs des questions qui sont en cause dans le règlement de Gaspé, cela ne veut pas dire que des normes provinciales n'existent pas et ce n'est donc pas déterminant pour décider que le règlement de Gaspé touche ou non des objets équivalents de ceux prévus dans la *Loi sur les mines* ou ses règlements d'application¹².

On peut donner raison au juge sur cet aspect qui n'est sans doute pas déterminant pour comprendre l'intention du législateur. Tout de même, il s'agit d'un indice significatif méritant d'être pris en compte et qui s'ajoute aux principes d'interprétation qui sont en cause en l'espèce.

8. Or, justement le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, qui relève de la *Loi sur les mines*, régit déjà les questions abordées dans le règlement de Gaspé. Pire, on ne peut appliquer l'un

¹¹ Jugement, par. 60, p. 36.

¹² Jugement, par. 64 et suivants, p. 37-38.

sans violer l'autre, ce qui montre qu'ils sont incompatibles ou inconciliables.

Comme le rappelle la Cour suprême du Canada, le juge doit s'efforcer d'interpréter les lois de façon à les rendre conciliables, plutôt que de tenter de les opposer par des interprétations caricaturales ou absolues¹³. Est-il possible de se conformer aux deux règlements ou existe-t-il une impossibilité fonctionnelle entre les deux ? Peut-on appliquer l'un sans violer l'autre ? La réponse est très certainement positive, car, d'une part, les deux règlements prévoient des interdictions et non des obligations. Ainsi, l'observation de l'un n'entraîne pas l'inobservation de l'autre. On peut donc respecter les deux qui ne sont pas incompatibles. D'autre part, une simple limitation territoriale ne saurait être interprétée comme une volonté d'interdire les forages hors des zones de protection déterminée par les distances séparatrices. Le législateur ne peut avoir voulu que le développement pétrolier se fasse à l'encontre de la protection des sources d'eau potable.

9. C'est en application de l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales* que la *Loi sur les mines* et ses règlements d'application sont incompatibles avec le règlement municipal de Gaspé¹⁴.

La préséance des règlements provinciaux prévue par l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ne s'applique qu'à l'égard des règlements qui découlent de cette loi. Le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* découle de la *Loi sur les mines* et non de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Les dispositions de l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* sont donc inapplicables en regard d'un tel règlement. Par ailleurs, nous avons déjà montré que ce règlement n'est pas inconciliable ou incompatible avec le règlement de Gaspé.

IV. Conclusion

Comme nous avons pu le montrer, l'interprétation du juge Moulin ne correspond ni à l'objet réel du règlement de Gaspé, ni à ses effets. Par ailleurs, l'interprétation fort large du concept de conflit de loi ou de normes a pour effet de stériliser complètement les compétences des municipalités en matière d'environnement.

¹³ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, 33, 52-54.

¹⁴ Jugement, par. 84, p. 41.

C'est une vision pour le moins conservatrice qui ne tient pas compte de l'évolution législative en matière de compétences municipales. Pire, cette interprétation ouvre la porte à l'exploitation sauvage des ressources où les intérêts des développeurs l'emportent nettement sur la préservation du bien commun.

Si le juge Moulin nous parle du principe de précaution, il refuse carrément de l'appliquer ou que ce principe conditionne son interprétation des dispositions en cause. Il réduit donc ce principe à sa portion congrue, soit à celle d'un slogan vide et sans effet.

Le tout exprimé avec respect pour l'opinion contraire.

Richard E. Langelier
Saint-Bonaventure, le 12 février 2014