

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT D' ABITIBI

N° : 615-17-000817-170

DATE : 13 mai 2019

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE ÉTIENNE PARENT, J.C.S.

DAVE LEMIRE
Demandeur

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
Défenderesse

et

CANADIAN MALARTIC MINE GP
Mise en cause

JUGEMENT

[1] Par son pourvoi en contrôle judiciaire, le demandeur attaque la validité d'un décret gouvernemental¹ (le Décret) autorisant le projet d'agrandissement de la mine à ciel ouvert exploitée par la mise en cause Canadian Malartic Mine GP (CMM) à Malartic.

[2] La défenderesse (PGQ) soutient qu'à la lumière du processus ayant conduit à l'adoption du Décret et des conditions retenues dans le cadre de l'autorisation du projet, le Décret est à l'abri de toute intervention judiciaire. CMM appuie cette position.

JP1892

¹ Décret 388-2017, pièce P-16.

Contexte

[3] Pour mieux comprendre les circonstances entourant l'adoption du Décret, il est utile de faire la genèse du projet ayant mené à l'exploitation d'une mine à ciel ouvert à Malartic.

[4] En 2007, la société minière Osisko (Osisko), auteure de CMM, dépose un avis de projet visant l'exploitation d'une mine à ciel ouvert à Malartic (la Mine). Il s'agit de la première étape qui doit être franchie pour l'obtention du décret gouvernemental requis pour autoriser un tel projet. Ce processus, qui sera examiné plus en détail dans une autre section du jugement, est encadré par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (la Loi ou *LQE*)².

[5] En 2008, Osisko produit une étude d'impact sur l'environnement. Cette étude fait d'abord l'objet d'une analyse par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MEQ)³. L'étude est ensuite rendue publique, aux fins d'information et de consultation.

[6] À la suite de demandes reçues du public en ce sens, le MEQ confie au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) un mandat d'enquête. Le BAPE produit son rapport en juillet 2009. Au cours du même mois, le MEQ dépose un rapport d'analyse environnementale concernant le projet d'Osisko.

[7] Au terme de ce processus, le gouvernement adopte, en 2009, un décret qui autorise l'exploitation de la Mine (le Décret de 2009)⁴. Ce décret impose à Osisko certaines conditions d'exploitation, notamment en ce qui concerne l'environnement sonore. Au fil des ans, les conditions du Décret de 2009 sont modifiées par des décrets modificatifs⁵.

[8] En décembre 2013, Osisko transmet au MEQ un avis de projet concernant l'agrandissement de la Mine. Ainsi s'amorce à nouveau le processus prévu à la *LQE*, comme il s'était initialement déroulé à compter de 2007.

[9] En 2015, CMM, agissant aux droits d'Osisko depuis 2014, produit l'étude d'impact sur l'environnement requise pour le projet d'agrandissement. L'étude est rendue publique en 2016 et, comme pour le projet initial, le MEQ demande au BAPE de tenir des audiences publiques.

² L.R.Q., c. Q-2.

³ Malgré les modifications concernant l'appellation de ce ministère au fil des ans, le jugement utilise indistinctement l'acronyme MEQ, lequel réfère, selon le contexte, au ministère ou à la (au) ministre.

⁴ Pièce P-3, décret 914-2009.

⁵ On compte six modifications au Décret de 2009, avant l'adoption du Décret : les décrets 405-2011, 964-2012, 98-2013, 171-2014, 763-2014 et 721-2015; par souci de simplification, l'expression *Décret de 2009* comprend ses modifications jusqu'à l'adoption du Décret, à moins d'indications contraires.

[10] Le BAPE dépose son rapport en octobre 2016. Le 11 avril 2017, le MEQ produit un rapport d'analyse environnemental concluant à l'acceptabilité du projet « sur le plan environnemental, à certaines conditions »⁶.

[11] Enfin, le 12 avril 2017, le gouvernement du Québec adopte le Décret, qui modifie le Décret de 2009 par l'abrogation de certaines de ses conditions, outre l'ajout et la modification de plusieurs autres conditions.

[12] Les conditions adoptées par le Décret qui sont au cœur du litige visent le climat sonore et, dans une moindre mesure, le taux d'extraction quotidien de minerai. Le Décret impose des normes différentes de celles prévues aux décrets antérieurs. Le demandeur soutient que ces normes sont, outre leur inintelligibilité, plus permissives, ce que nient CMM et la PGQ.

[13] Depuis le début de l'exploitation de la Mine, de nombreuses plaintes émanant de citoyens de Malartic ont été formulées concernant des problèmes de pollution sonore et de pollution de l'air. Nous y reviendrons plus loin lors de l'analyse.

[14] Il suffit de mentionner à ce stade qu'une demande pour autorisation d'exercer une action collective a été déposée contre CMM en 2016. En outre, le demandeur en l'instance a aussi entrepris en 2016 un recours en injonction contre CMM, la PGQ étant mise en cause. Le demandeur y allègue notamment le non-respect par CMM des conditions d'exploitation imposées par le Décret de 2009, particulièrement en ce qui touche le climat sonore⁷.

[15] Le 10 avril 2017, la demande en injonction interlocutoire est rejetée⁸. Le jugement reconnaît cependant un droit clair relativement au dépassement par CMM des critères de bruit prévalant à ce moment⁹, ainsi qu'une apparence de droit quant au dépassement du taux d'extraction de minerai¹⁰. Le jugement conclut cependant que le demandeur échoue le test du préjudice irréparable et celui de la balance des inconvénients¹¹.

⁶ Dixième « Attendu » du décret 388-2017.

⁷ Pièce P-6.

⁸ Pièce P-7.

⁹ *Idem*, paragraphe 197 du jugement.

¹⁰ *Idem*, paragraphe 182 du jugement.

¹¹ *Idem*, paragraphes 187 à 192 du jugement sur le préjudice associé au taux d'extraction, 194 à 196 concernant la balance des inconvénients en lien avec le taux d'extraction, 215 à 220 sur le préjudice associé au bruit et 221 à 226 concernant la balance des inconvénients en lien avec le bruit.

Position des parties***Demande***

[16] Le demandeur plaide la nullité du Décret¹², qui constituerait une décision déraisonnable en regard des issues qui s'offraient au gouvernement dans le contexte précis de l'exploitation et de l'agrandissement de la Mine. Pour étayer cet argument, le demandeur compare les exigences du Décret de 2009 avec le Décret, et conclut que les nouvelles normes autorisent des atteintes injustifiées à un environnement sain au sens de la Loi.

[17] Le demandeur ajoute que les motifs sous-tendant l'adoption du Décret ne satisfont pas aux exigences de transparence et d'intelligibilité, telles qu'énoncées par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *Dunsmuir*¹³.

[18] Selon la demande, la décision d'autoriser le Projet était scellée avant même que ne soient complétées les démarches consultatives préalables à l'adoption du Décret. La décision gouvernementale reposerait sur des fins étrangères à la LQE.

PGQ et CMM

[19] La PGQ estime que le demandeur échoue dans sa tentative de démontrer le caractère déraisonnable du Décret, ou l'inintelligibilité du processus ayant conduit à son adoption. Elle fait valoir qu'à la suite du processus d'analyse prévu à la Loi, le gouvernement a arrêté sa décision en tenant compte d'une multitude d'éléments, tous pertinents et en lien avec l'objet de la Loi.

[20] Selon la PGQ, le gouvernement devait considérer plusieurs facteurs¹⁴ pour trancher la demande de CMM. Il n'appartient pas aux tribunaux de s'immiscer dans cet exercice hautement discrétionnaire.

[21] Les arguments de CMM s'articulent autour de son implication dans le processus visant à obtenir l'autorisation d'aller de l'avant avec son projet d'agrandissement de la Mine. CMM souligne que ce projet, porteur pour la communauté de Malartic, rallie une large part de sa population, incluant en cela un fort pourcentage des membres potentiels de l'action collective.

[22] CMM insiste sur le fait que cet appui ainsi que les importantes retombées économiques de son projet pour Malartic et la région de l'Abitibi, font aussi partie des nombreux facteurs pris en compte par le gouvernement lors de l'adoption du Décret.

¹² La demande en nullité ne vise pas les articles 16, 17 et 18 du Décret, non liés au climat sonore ou au taux d'extraction du minerai.

¹³ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190.

¹⁴ L'expression « analyse multifactorielle et polycentrique » a été utilisée pour décrire cette approche.

Analyse

[23] Le demandeur reconnaît d'emblée le lourd fardeau auquel il est confronté pour obtenir la nullité du Décret. En effet, les principes applicables en la matière sont bien connus. L'arrêt *Bellefleur*¹⁵, qui demeure d'actualité, rappelle les conditions exigeantes imposées à celui qui requiert la nullité d'une décision prise par une autorité publique dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire:

En résumé, bien que les tribunaux aient à maintes reprises répété qu'ils ne sauraient substituer leur jugement à celui d'un agent, d'un organisme administratif ou d'une autorité publique dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, ils n'ont pas hésité à intervenir dans les cas où la discrétion était exercée:

1. à des fins impropres, non prévues par la loi;
2. de mauvaise foi;
3. selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes;
4. d'une façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable.

[24] Comme mentionné, le demandeur plaide, en lien avec ces conditions d'intervention, que le pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 31.5 *LQE* a été exercé à des fins impropres, sur la base de considérations non pertinentes au cadre normatif applicable, outre le fait que tant le processus décisionnel que le résultat atteint, soit le Décret, sont déraisonnables.

[25] Voyons donc de manière plus précise les différentes règles qui s'imposent tant sur la forme que sur le fond.

A- Cadre normatif¹⁶.

1. Autorisation d'un projet

[26] La Loi prévoit un régime d'autorisation pour certaines activités susceptibles d'émettre des contaminants dans l'environnement. Ce processus est décrit à la section 4 de son chapitre 1, intitulé LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT¹⁷.

[27] Les articles 22 à 24 *LQE* sont au cœur de ce processus :

¹⁵ *Bellefleur c. Québec (Procureur général)*, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A., 1993-08-24)

¹⁶ Le cadre décrit à cette section est celui prévalant à l'époque des autorisations du Décret de 2009 et du Décret.

¹⁷ Dans la loi actuelle, entrée en vigueur pour partie le 23 mars 2017 et pour d'autres parties le 23 mars 2018, la section concernant le processus d'autorisation porte dorénavant le titre PROCÉDURES D'ENCADREMENT DE CERTAINES ACTIVITÉS.

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.

[...]

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.

23. Dans le cas d'une demande d'autorisation relative à certaines catégories de projets, activités ou industries susceptibles de porter atteinte ou de détruire la surface du sol et déterminées par règlement du gouvernement, le requérant doit soumettre un plan de réaménagement du terrain de même que toute garantie exigible, le tout conformément aux normes et modalités prévues par règlement du gouvernement.

24. Le ministre doit, avant de donner son approbation à une demande faite en vertu de l'article 22, s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements. Il peut, à cette fin exiger toute modification du plan ou du projet soumis.

Le certificat d'autorisation délivré en vertu de l'article 22 est incessible, à moins que le ministre en ait autorisé la cession aux conditions qu'il fixe.

[28] Les parties conviennent en l'espèce que l'exploitation de la Mine, qu'il s'agisse du projet initial ou de l'agrandissement, est assujettie à l'obtention du certificat ministériel défini à ces dispositions.

[29] Mais il y a plus.

[30] En effet, l'exploitation de la Mine exige également une autorisation gouvernementale. En effet, en vertu du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*¹⁸, l'ouverture et l'exploitation de la Mine sont assujetties aux exigences de la section IV.1 de la LQE, ÉVALUATION ET EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT DE CERTAINS PROJETS.

[31] Le processus prévu à cette section est beaucoup plus élaboré, comme le démontrent les dispositions suivantes :

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

31.2. Celui qui a l'intention d'entreprendre la réalisation d'un projet visé à l'article 31.1 doit déposer un avis écrit au ministre décrivant la nature générale du projet. Le ministre indique alors à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement que celui-ci doit préparer.

31.3. Après avoir reçu l'étude d'impact sur l'environnement, le ministre la rend publique et indique à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultation publiques prévue par règlement du gouvernement.

Une personne, un groupe ou une municipalité peut, dans le délai prescrit par règlement du gouvernement, demander au ministre la tenue d'une audience publique relativement à ce projet.

À moins qu'il ne juge la demande frivole, le ministre requiert le Bureau de tenir une audience publique et de lui faire rapport de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite.

31.4. Le ministre peut, à tout moment, demander à l'initiateur du projet de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement du projet proposé.

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

[...]

¹⁸ Chapitre Q-2, r.23.

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

31.7. Toute décision rendue en vertu des articles 31.5 ou 31.6 lie le ministre lorsque celui-ci exerce par la suite les pouvoirs prévus aux articles 22, 32, 55, 70.11 ou à la section IV.2.

[32] Ainsi, un projet nécessitant l'obtention d'un certificat d'autorisation gouvernemental, lequel est délivré par décret, doit franchir ces étapes avant l'obtention du certificat d'autorisation ministériel en vertu de l'article 22 *LQE*¹⁹. Toutefois, le pouvoir du ministre en vertu de l'article 22 *LQE* est lié à la décision du gouvernement, selon l'article 31.7 *LQE*.

2. Climat sonore

[33] Comme le litige gravite essentiellement autour des conditions concernant le climat sonore prévues au Décret, il convient de décrire le cadre normatif applicable en la matière.

[34] Les articles 19.1 et 20 *LQE* énoncent, sous deux perspectives distinctes, les règles fondamentales prévalant au Québec en matière environnementale :

19.1. Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi ainsi que, en matière d'odeurs inhérentes aux activités agricoles, dans la mesure prévue par toute norme découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1).

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

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

[35] Bien que tous conviennent que le bruit constitue, potentiellement, un contaminant de l'environnement au sens de la *LQE*, il n'existe aucune norme législative

¹⁹ En vertu de l'article 6 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la Qualité de l'Environnement*, chapitre Q-2, r.23, à son article 6, le projet demeure soumis à l'application de l'article 22 *LQE*.

ou réglementaire adoptée par le palier provincial qui fixe des paramètres sonores obligatoires.

[36] Cela signifie que la seule prohibition qui peut être invoquée en matière de climat sonore se trouve au second alinéa de l'article 20 LQE, lu en conjonction avec l'article 19.1 LQE.

[37] Cela étant, comme le régime environnemental en est un d'autorisation²⁰, une personne peut également se prévaloir des limites prévues aux autorisations délivrées en vertu de la Loi, le cas échéant.

[38] L'absence de réglementation en matière de climat sonore contraste avec d'autres types de contaminants. À titre d'exemple, le *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*²¹ établit des normes d'émission de particules et de gaz, d'opacité des émissions, de qualité de l'atmosphère et met en place des mesures de contrôle à cet égard.

[39] Au niveau municipal, les villes peuvent adopter une réglementation fixant des paramètres sonores, en vertu de leur pouvoir de limiter les nuisances. L'expert Meunier recense, en annexe à son rapport, une trentaine de municipalités ayant adopté de tels règlements²².

[40] Soulignons en l'espèce que la ville de Malartic a adopté le *Règlement 554* qui fixe les limites sonores à son article 4.9²³ :

Bruit

Le fait, par toute personne ou autre, d'occasionner tout bruit causé de quelque façon que ce soit, de nature à empêcher l'usage paisible de la propriété dans le voisinage, constitue une nuisance et est strictement défendu.

De façon non limitative, un bruit continuuel dont l'intensité est équivalente à :

55 dbA ou plus entre 7h et 22 h;

50 dbA ou plus entre 22 h et 7 h;

est considéré comme étant de nature à empêcher l'usage paisible de la propriété dans le voisinage.

De plus et de façon non limitative, un bruit occasionnel en tout temps dont l'intensité est équivalente à 75 dbA ou plus est considéré comme étant de nature à empêcher l'usage paisible de la propriété dans le voisinage.

²⁰ *Supra*, paragr. 26 et suivants.

²¹ Chapitre Q-2, r.4.1.

²² Pièce MM-2, à l'Annexe II.

²³ Pièce CMGP-12.

Cependant, tout bruit excédant 75 dbA est toléré entre 7 h et 18 h s'il provient de travaux de construction, démolition ou de circulation automobile et ce, de manière occasionnelle. Toutefois, les travaux d'urgence entrepris dans le but de réparer des services d'utilité publique ne sont pas soumis à ce règlement.

Tout bruit peut être mesuré à l'aide d'un sonomètre aux limites de la propriété du plaignant, ou à l'extérieur des limites de la propriété d'où émane le bruit.

Si le rapport d'un sonomètre d'une firme externe était nécessaire pour étayer la preuve de la Ville de Malartic, en cas de litige et qu'il y aurait condamnation, les frais de ladite firme seraient aux frais du défendeur.

[41] Comme nous le verrons plus loin, ce règlement ne vient pas en aide à la thèse du demandeur. En effet, les exigences imposées par décret à CMM, depuis le début de l'exploitation de la Mine, excèdent celles prévues à la réglementation municipale²⁴.

[42] L'absence de norme provinciale obligatoire ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucune balise en matière de climat sonore.

[43] Ainsi, en 2006, le ministre adopte la note d'instruction (NI 98-01)²⁵, intitulée « Traitement des plaintes sur le bruit et exigences aux entreprises qui le génèrent », dont il a été abondamment question durant le procès.

[44] Son objet est ainsi défini :

Cette note d'instruction sur le bruit a pour objet de préciser la façon dont le ministre [...] entend assumer les fonctions et les pouvoirs que lui confère la Loi sur la qualité de l'environnement, notamment ceux mentionnés à l'article 94, à l'égard des sources fixes. Elle fixe les méthodes et les critères qui permettent de juger de l'acceptabilité des émissions sonores, de s'assurer du respect du 2^e alinéa de l'article 20 de la Loi et de baliser les interventions et les actions du ministère notamment en vue de la délivrance des documents officiels.

(Soulignements ajoutés)

[45] La NI 98-01 n'a pas force de loi. Elle émane du ministre responsable de l'application de la Loi. L'extrait suivant de l'article 3 souligne en outre la nécessité d'adaptation selon les circonstances particulières susceptibles de se présenter :

Les critères préconisés visent la protection des êtres humains. De façon générale, on assume qu'ils devraient assurer une protection suffisante des autres espèces animales. Toutefois, le ministre pourra établir des limites plus restrictives s'il s'avérait que les critères de cette note ne protègent pas adéquatement certaines espèces fauniques ou leurs habitats.

²⁴ Soulignons que la preuve administrée ne démontre pas que la ville de Malartic a poursuivi CMM pour une contravention à ce règlement municipal.

²⁵ Pièce P-18.

Finalement, les critères d'acceptabilité et la méthodologie de mesure ne sont pas adaptés à tous les types de bruit ou à toute la variété de sources de bruit. En conséquence, il pourrait être justifié de préconiser en certains cas l'utilisation de critères ou de méthodes différents ou complémentaires.

(Soulignements ajoutés)

[46] Sous cette réserve, la partie 1 de la NI 98-01 précise le niveau maximal de bruit permis selon le zonage et la période de la journée. Le tableau suivant reproduit les données apparaissant à la NI 98-01 :

Zonage	Nuit (dBa)	Jour (dBa)
I	40	45
II	45	50
III	50	55
IV	70	70

[47] La NI 98-01 décrit quatre zones : la zone I est caractérisée par un territoire destiné à des habitations unifamiliales isolées ou jumelées, des écoles, hôpitaux ou établissements d'enseignement; la zone II vise des territoires destinés à des habitations à unités de logements multiples, des parcs de maisons mobiles, institutions ou camping; la zone III concerne les territoires destinés à des usages commerciaux ou à des parcs récréatifs alors que la zone IV consiste en des territoires zonés pour fins industrielles ou agricoles.

[48] La période de jour du tableau précité se situe de 7h00 à 19h00 et celle de nuit, de 19h00 à 7h00.

[49] La partie 2 de la NI 98-01 établit la méthode de calcul du niveau acoustique. Cette partie, tout comme les annexes de la NI 98-01, s'avère extrêmement technique, et fait notamment appel à des formules mathématiques sophistiquées.

[50] Ajoutons que la Directive 019 sur l'industrie minière (Directive 019), adoptée en mars 2012, s'insère dans l'ensemble normatif. Elle prévoit que « le niveau acoustique d'évaluation d'une source fixe associé à une activité minière doit être évalué selon les

prescriptions de la note d'instruction 98-01 »²⁶. Toutefois, tout comme la NI 98-01, la Directive 019 n'a pas force de loi.

[51] À cet égard, son article 1.2 prévoit :

Cette directive ne constitue pas un texte réglementaire; il s'agit plutôt d'un texte d'orientation qui précise les attentes du ministère du Développement durable et de l'Environnement et des Parcs en ce qui concerne les principales activités minières.

(Soulignements ajoutés)

[52] Malgré que la Directive 019 et la NI 98-01 ne constituent pas des textes réglementaires, la preuve démontre qu'elles sont appliquées sur l'ensemble du territoire québécois.

[53] En l'espèce, la NI 98-01 a été incorporée par voie de référence au Décret de 2009²⁷. Cette référence n'existe plus au Décret attaqué. Le demandeur fait d'ailleurs de cette omission l'un de ses principaux arguments concernant le caractère déraisonnable du Décret. Nous y reviendrons.

[54] Comme le Projet comporte aussi des travaux de construction, plus précisément des travaux de déviation de la route 117, les *Lignes directrices relativement aux niveaux sonores provenant d'un chantier de construction industriel*²⁸ doivent aussi être considérées. Elles prévoient notamment des seuils sonores propres aux chantiers de construction.

[55] À titre d'exemple, le niveau de bruit permis par cette norme est de 55 dB, pour la période de jour comprise entre 7h00 et 19h00, étant également prévu que pour la période de la soirée, soit de 19h00 à 22h00, le niveau acoustique peut atteindre 55 dB lorsque la situation le justifie.

[56] Comme question de fait, ajoutons que dans le cadre du projet, CMM s'est engagé à n'effectuer aucun travail de construction pendant la nuit.

[57] Voilà donc l'essentiel de l'ensemble normatif en matière d'émission sonore pertinent à l'examen des questions plaidées.

[58] À cette étape, un aperçu des conditions d'exploitation de la Mine, dans ce cadre normatif, permettra de mieux comprendre les problématiques vécues par les divers intervenants, qu'il s'agisse des citoyens de Malartic, du MEQ ou de CMM.

²⁶ Pièce P-160, Directive 019, à l'article 2.4.1.

²⁷ Cette référence n'existait pas au décret initial en 2009, mais s'y est greffée en avril 2011, pièce P-11, article 2 du décret 405-2011.

²⁸ Pièce P-163.

B- Conditions d'exploitation de la Mine selon les certificats d'autorisation antérieurs au Décret

[59] Jusqu'à l'adoption du Décret, le 12 avril 2017, et la délivrance subséquente du certificat d'autorisation ministériel permettant l'exploitation, en décembre 2017, CMM est assujettie aux conditions d'exploitation de la Mine énoncées aux certificats d'autorisation antérieurs, délivrés à compter du premier décret en 2009.

[60] Notons que ces conditions, en ce qui concerne le bruit, ont fluctué au fil du temps.

[61] La condition 3 du décret 914-2009²⁹, intitulée BRUIT PENDANT L'EXPLOITATION, n'impose pas les niveaux acoustiques apparaissant au tableau de la première partie de la NI 98-01. Seule sa partie 2 concernant la méthode de mesure du niveau acoustique s'applique :

CONDITION 3

BRUIT PENDANT L'EXPLOITATION

Corporation minière Osisko respectera, pendant l'exploitation de la mine et de l'usine de traitement, un niveau acoustique d'évaluation de 45 dBA le jour et de 40 dBA la nuit. Ce niveau sera mesuré pour tenir compte des bruits d'impact, des bruits à caractère tonale, des bruits perturbateurs et des bruits de basse fréquence, conformément à la note d'instruction 98-01 du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, révisée en 2006.

[62] Comme on peut le constater, les seuils de bruit retenus correspondent à ceux de la Zone I du tableau de la première partie de la NI 98-01.

[63] Lors de la modification du certificat d'autorisation gouvernemental en 2011, la condition 3 est remplacée. Elle prévoit dès lors l'application intégrale de la NI 98-01, incluant le niveau acoustique :

CONDITION 3

BRUIT PENDANT L'EXPLOITATION

Corporation minière Osisko respectera, pendant l'exploitation de la mine et de l'usine de traitement, un niveau acoustique d'évaluation maximale établi conformément aux critères applicables et à la méthodologie de mesure de la note d'instruction 98-01 du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, révisée en 2006³⁰.

(Soulignements ajoutés)

²⁹ Pièce P-3.

³⁰ Pièce P-11, Gazette officielle, partie 2, 4 mai 2011, page 1708.

[64] Une nouvelle condition quant au suivi environnemental, notamment pour le respect des limites de bruit de la NI 98-01, est aussi ajoutée³¹. Ce suivi comprend la mise en place d'un « système de réception, de documentation et de gestion des plaintes liées au climat sonore ».

[65] Le 26 février 2014, le certificat d'autorisation gouvernemental est à nouveau modifié pour permettre l'extension de l'exploitation³². Il est intéressant de noter que le décret modificatif précise que la Directive 019 et la NI 98-01 doivent être également respectées pour cette extension.

[66] Enfin, une dernière modification du certificat d'autorisation gouvernemental survient avant l'adoption du Décret en litige³³. Ce décret modificatif ajoute une condition qui oblige notamment CMM à réaliser une modélisation de l'ambiance sonore « dans le but de connaître les impacts des activités minières actuelles et futures ».

C- Mise en œuvre des certificats d'autorisation gouvernementaux

[67] Bien qu'il incombe avant tout au détenteur du certificat d'autorisation de s'y conformer, le MEQ déploie des effectifs pour s'assurer du respect des conditions d'exploitation imposées au détenteur. Ces ressources sont également appelées à donner suite aux plaintes reçues en regard de problèmes de nature environnementale, notamment concernant les entreprises dont l'exploitation est assujettie à des certificats d'autorisation.

[68] Ce rôle est assumé par le Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ), lequel fait partie intégrante du MEQ.

[69] Madame Isabelle Labrecque agit comme inspectrice à la direction générale du CCEQ en Abitibi depuis 2008. À ce titre, elle est affectée au suivi des opérations de la Mine ainsi qu'au traitement des plaintes générées par son exploitation.

[70] Madame Labrecque témoigne des conditions d'exploitation de la Mine qui ont prévalu au fil des ans, en relation avec les exigences des certificats d'autorisation.

[71] Elle explique d'abord, de manière générale, qu'à la suite d'un constat de manquement, elle adresse au détenteur du certificat d'autorisation un avis de non-conformité (ANC) décrivant la situation. L'ANC requiert un plan correcteur, dans un délai imparti.

[72] Dans le cas de la Mine, madame Labrecque confirme avoir délivré de nombreux ANC faisant état du non-respect des niveaux sonores mesurés selon le programme de

³¹ *Idem*, condition 8.

³² Pièce P-14; on identifie l'extension comme étant la « fosse Gouldie ».

³³ Pièce P-15.

suivi sonore mis en place selon les exigences du certificat d'autorisation, lesquelles font référence à la NI 98-01 depuis 2011.

[73] Bien que madame Labrecque insiste sur le fait qu'elle a bénéficié d'une meilleure collaboration avec CMM qu'avec Osisko, elle souligne qu'un conflit d'interprétation a constamment opposé le MEQ à CMM concernant l'application de la NI 98-01.

[74] Ainsi, CMM a toujours considéré que le niveau acoustique prévu pour la zone III devait prévaloir sur tout le territoire de la ville de Malartic, soit 55 dB le jour et 50 dB la nuit. Pour sa part, le MEQ a maintenu la position selon laquelle il existe différentes zones sur ce territoire.

[75] Or, le programme de suivi sonore, jusqu'au nouveau Décret, comprenait trois stations de mesure situées en des endroits distincts³⁴. Selon l'interprétation de la NI 98-01 retenue par le MEQ, l'une des stations de mesure était située dans la zone I de sorte que le niveau acoustique à cet endroit devait être limité à 45 dB le jour et 40 dB la nuit.

[76] Cette divergence d'interprétation signifie que si les prétentions de CMM étaient retenues, les ANC seraient non fondés alors qu'il y aurait contravention au Décret de 2009 si l'interprétation du MEQ devait prévaloir.

[77] Madame Labrecque explique qu'à compter de novembre 2016, elle cesse de délivrer des ANC.

[78] En effet, à cette époque, elle est avisée par la Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère (DPQA)³⁵, par son directeur par intérim, l'ingénieur Jean-Guy Brassard, qu'il existe un problème de fiabilité découlant de la méthode utilisée pour assurer le suivi sonore.

[79] Nous reviendrons sur cet aspect lors de l'analyse du processus ayant conduit à l'adoption du Décret.

[80] Madame Labrecque ajoute qu'à compter d'avril 2017, elle n'a reçu qu'une seule plainte concernant des dépassements de niveaux sonores. Après en avoir avisé CMM, cette dernière a rapidement corrigé la situation de sorte que depuis, elle n'a plus reçu de plaintes de citoyens de la Ville de Malartic concernant le niveau sonore.

[81] Ayant brossé à grands traits le cadre normatif applicable ainsi que les conditions d'exploitation de la Mine prévalant avant l'adoption du Décret, il convient maintenant d'examiner le processus ayant mené à son adoption.

³⁴ Une quatrième station servait à mesurer le bruit résiduel (BR), c'est-à-dire celui provenant de sources autres que la Mine. Pour cette raison, le jugement fait référence à trois stations de mesure (B1, B2 et B3) en vertu du Décret de 2009.

³⁵ Il s'agit d'un autre service sous l'égide du MEQ.

D- Processus d'adoption du Décret

[82] Avant de décrire les étapes conduisant à l'adoption du Décret, il est utile de tracer les grandes lignes du Projet.

[83] L'avis présenté en décembre 2013 par Osisko, intitulé « Extension de la Mine aurifère Canadian Malartic et Déviation de la route 117 à l'entrée Est de la ville de Malartic »³⁶ décrit le projet pour lequel sont entreprises les démarches visant l'obtention des autorisations requises en vertu de la *LQE*.

[84] Comme on l'a vu, ces démarches aboutiront à la délivrance, le 12 avril 2017, du Décret.

[85] Voici quelques extraits de l'avis de projet qui en résume la portée :

Le présent projet est constitué en deux (2) volets, soit l'extension de la mine aurifère Canadian Malartic et la déviation d'un tronçon de la route 117 (le *Projet*). Pour chacun des volets, il existe un élément déclencheur de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

[...] Osisko projette des travaux d'extension de sa Mine, [...] notamment l'agrandissement de la fosse à ciel ouvert existante dans le secteur Barnat, et l'exploitation d'une nouvelle fosse, appelée la fosse Jeffrey (voir carte 1 de l'annexe A).

[...] Puisque l'extension Canadian Malartic empiètera sur une section de la route 117 (voir carte 2 de l'annexe A), il est nécessaire de dévier cette dernière à l'entrée Est de la ville de Malartic et de réaliser certains travaux connexes.

[86] Comme l'illustrent ces extraits ainsi que les cartes en annexe³⁷, le Projet se situe à l'est du périmètre urbain de la ville de Malartic, alors que la fosse exploitée depuis 2009 longe son périmètre sud.

[87] À cet égard, l'étude d'impact sur l'environnement réalisée en 2008, dans le cadre du projet initial d'Osisko, décrit la fosse :

La mine aurifère sera de type « à ciel ouvert » en raison de ses caractéristiques et de la proximité à laquelle elle se trouve de la surface du sol. La fosse à ciel ouvert, d'une superficie totale prévue d'environ 135 ha, sera localisée juste au sud du noyau urbain de Malartic, à l'ouest du site de l'ancienne mine East Malartic déclaré site orphelin³⁸.

³⁶ Pièce P-158.

³⁷ Sont jointes en annexe au jugement deux cartes faisant partie de l'Annexe A de l'avis de projet, qui permettent de bien comprendre sa portée.

³⁸ Pièce P-22 à la page 5-3.

[88] Le dépôt de l'avis de projet, prévu à l'article 31.2 *LQE*, constitue la phase initiale pour mettre en branle le Projet piloté à l'époque par Osisko.

[89] Comme l'exige aussi l'article 31.2 *LQE*, l'initiateur du projet doit ensuite produire une étude d'impact sur l'environnement (ÉIE) selon les exigences formulées par le ministre. En l'espèce, ces étapes ont été franchies. Ainsi, dès décembre 2013, le MEQ transmet à Osisko la Directive concernant le Projet, laquelle énonce les exigences en regard de l'ÉIE³⁹.

[90] Cette étude sera finalement produite plus d'un an plus tard, au début de 2015⁴⁰. Des addendas s'y greffent au cours de l'année 2015 jusqu'au début 2016, à la suite de questions et commentaires formulés par le MEQ⁴¹.

[91] Au terme du dépôt des addendas, l'ÉIE fait l'objet d'un avis concernant sa recevabilité, avis émanant de la Direction de l'évaluation environnementale (DÉE) du MEQ. Il s'agit de la première étape dans l'analyse de toute demande en vertu de l'article 35.1 *LQE*.

[92] En l'espèce, le 10 mars 2016, l'ÉIE est déclarée recevable, ce qui signifie qu'elle répond aux exigences du MEQ en regard de son contenu.

[93] Ce premier volet étant franchi, le processus entre ensuite dans la seconde phase d'étude qui consiste à examiner l'acceptabilité du Projet. Les articles 31.3 à 31.5 *LQE* décrivent ce processus.

[94] Ainsi, après avoir rendu publique l'ÉIE, une étape d'information et de consultations publiques s'amorce. En l'espèce, le ministre requiert le BAPE de tenir une audience publique et lui faire rapport de ses constatations ainsi que de son analyse.

[95] Lors des audiences publiques tenues en 2016, le BAPE reçoit plus d'une centaine de mémoires, en plus de présentations verbales, qui l'amènent à la conclusion que le projet jouit « de l'appui presque unanime des participants, un soutien, pour une bonne part, conditionnel à une diminution des nuisances qu'engendre l'exploitation minière actuelle »⁴².

[96] En marge de ce processus, la DÉE se voit confier le mandat de préparer le rapport d'analyse environnementale (RAE) qui formulera au ministre ses recommandations concernant le Projet.

[97] En l'espèce, Alexandra Rojo agit comme chargée de projet à la DÉE pour la préparation du RAE. Pour accomplir cette tâche, elle requiert de 35 ministères et

³⁹ Pièce P-148.

⁴⁰ Pièce P-149 à pièce P-152.

⁴¹ Pièces P-144 à P-147.

⁴² Pièce P-5, rapport du BAPE du 5 octobre 2016 à la page vii.

organismes leur avis sur l'acceptabilité du Projet, les points de vue étant exprimés selon la perspective propre à chacun⁴³.

[98] Ainsi, la DÉE reçoit et collige 35 avis d'acceptabilité⁴⁴. Le volet sonore concernant l'acceptabilité du Projet fait l'objet d'un examen par la Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère (DPQA). La DPQA avait préalablement procédé à l'analyse de la recevabilité du Projet.

[99] Rappelons qu'à cette étape, le MEQ, à la suggestion de la DPQA, avait requis de CMM une nouvelle modélisation du Projet en tenant compte de l'application de la norme NI 98-01 selon l'interprétation qu'en donnait le MEQ à l'époque.

[100] Tous conviennent que le volet sonore constituait l'aspect soulevant le plus de questionnements dans le cadre du processus d'autorisation du Projet, vu les problématiques rencontrées depuis le début de l'exploitation de la Mine.

[101] L'examen de l'acceptabilité du Projet par la DPQA a été réalisé sous la responsabilité de son directeur par intérim, l'ingénieur Pierre-Guy Brassard⁴⁵. Son intervention s'est échelonnée de l'été 2016 à avril 2017.

[102] Bien que la DPQA ait finalement conclu à l'acceptabilité du Projet sur le plan sonore, l'ingénieur Brassard convient que cette conclusion est le fruit d'une démarche évolutive, particulièrement en ce qui concerne l'application de la NI 98-01.

[103] Le demandeur qualifie de volte-face cette évolution dans la démarche de la DPQA. Il y voit la preuve que la décision d'accepter le Projet était arrêtée avant même le début du processus d'analyse. En outre, les avis répétés de la DPQA rappelant l'obligation pour CMM de respecter la NI 98-01, et son incapacité chronique à y arriver, démontreraient le caractère déraisonnable du Décret ayant occulté cette norme, pour n'imposer à CMM qu'une obligation de moyen, alors qu'elle était tenue à des résultats jusque-là.

[104] Vu l'importance qu'accorde le demandeur à la recommandation formulée par la DPQA, il importe d'examiner de plus près le cheminement qui la fonde.

[105] La DPQA donne quatre avis écrits en cours d'analyse de l'acceptabilité du Projet⁴⁶. Pierre-Guy Brassard insiste toutefois qu'en sus des avis écrits, il est en communication quotidienne avec Alexandra Rojo, de la DÉE. Il ajoute que les avis écrits ne sont en fait que des confirmations d'avis verbaux donnés au cours des périodes précédant chaque avis.

⁴³ Par exemple, la Direction de la santé publique oriente son opinion en fonction de sa mission.

⁴⁴ Pièce P-127.

⁴⁵ L'analyse de la recevabilité à la DPQA a été faite par l'ingénieur Jean Samson, qui ne s'est pas penché sur l'analyse de l'acceptabilité du Projet. Son mandat au dossier s'est terminé en avril 2016.

⁴⁶ Pièces P-25, P-28, P-29 et P-30.

[106] Le premier avis écrit de la DPQA est daté du 9 septembre 2016. Il est adressé à la directrice de la DÉE, Mireille Paul. Le signataire de l'avis, l'ingénieur Julien Hotton, appuyé par son supérieur Jean-Guy Brassard, conclut que « l'acceptabilité du projet, du point de vue des impacts sonores, est tributaire du respect des critères de bruit maximum déjà indiqués par le MDDELCC ainsi que des limites de bruit de construction. »

[107] Ce premier avis fait donc référence au respect des normes prévues à la NI 98-01. L'avis mentionne également que la DPQA est consciente que CMM allègue que le respect de ces normes, selon l'application qu'en fait le MEQ, compromet la viabilité économique de la Mine.

[108] Des discussions s'ensuivent notamment entre des représentants de CMM et de diverses branches du MEQ. CMM maintient que l'application de la norme NI 98-01, selon l'interprétation du MEQ concernant le zonage, rend impossible la survie de la Mine puisqu'elle devrait notamment réduire de manière importante ses activités pendant la nuit.

[109] Rappelons, comme déjà mentionné, les divergences de vue entre le MEQ et CMM concernant le zonage applicable selon la NI 98-01. Malgré les nombreux ANC délivrés par le CCEQ en regard des dépassements allégués aux exigences de la NI 98-01, aucune décision judiciaire ou quasi judiciaire n'a avalisé la thèse de l'une des parties⁴⁷. Cela explique d'ailleurs que CMM a en tout temps nié avoir contrevenu à la NI 98-01.

[110] Revenant aux échanges faisant suite à l'avis de la DPQA du 9 septembre 2016, CMM fait aussi valoir que la NI 98-01, au-delà de la question du zonage, ne peut être appliquée intégralement à la situation de la Mine puisque le suivi du niveau sonore y est fait en continu, alors que la NI 98-01 ne prévoit pas cette modalité de mesure de l'environnement sonore.

[111] Le suivi en continu, comme son nom l'indique, signifie que la mesure du niveau sonore est réalisée de manière ininterrompue. Dans les faits, à cette époque, les données sont enregistrées à quatre stations⁴⁸ situées à divers endroits sur le territoire de la ville de Malartic.

[112] Selon CMM, cette méthode de mesure en continu aurait pour effet de causer de « faux positifs », c'est-à-dire des dépassements qui n'en sont pas réellement, puisqu'ils seraient attribuables à des sources sonores ne provenant pas de l'exploitation de la Mine.

⁴⁷ Le jugement sur l'injonction interlocutoire tend cependant à reconnaître l'interprétation avancée par le MEQ quant au zonage applicable.

⁴⁸ *Supra*, note 34.

[113] À la suite de ces représentations de CMM, l'ingénieur Brassard entreprend l'analyse des données sonores ayant fait l'objet d'un suivi en continu depuis 2011 aux différentes stations de Malartic. Il tente d'établir des corrélations entre les données enregistrées et certaines plaintes.

[114] Son étude l'amène à la conclusion qu'effectivement, la NI 98-01 n'a pas été conçue dans l'optique d'un suivi en continu afin d'établir la conformité aux normes qu'elle prévoit.

[115] À cet égard, la preuve démontre que la situation de la Mine exploitée à Malartic est unique au Québec en termes de suivi sonore, étant la seule à faire l'objet d'un suivi en continu. Cela s'explique sans doute par le fait que la proximité de cette exploitation avec une zone densément peuplée est aussi un phénomène provincial unique.

[116] Ainsi donc, la DPQA, sous la plume des ingénieurs Brassard et Pelletier, prépare un avis daté du 16 novembre 2016⁴⁹, faisant état de la problématique concernant le suivi en continu du niveau sonore attribuable aux activités de la Mine. Ce rapport n'offre pas de solutions pour pallier la surévaluation du volume sonore découlant de la méthodologie du suivi en continu. Il met aussi en doute plusieurs contraventions alléguées concernant des dépassements des normes prévues à la NI 98-01.

[117] L'avis recommande la modification du suivi environnemental pour le volet sonore, estimant que les critères et la méthodologie de la NI 98-01 ne sont pas applicables au suivi en continu. Toutefois, la DPQA maintient son opinion concernant « la non-acceptabilité des émissions sonores du projet d'extension de la mine »⁵⁰. L'avis conclut que « les critères de la NI 98-01 ne seront pas rencontrés, principalement pour la période nocturne »⁵¹, malgré les modifications possibles au programme de suivi environnemental, lesquelles permettront uniquement d'améliorer la fiabilité des données obtenues lors de ces suivis.

[118] Plusieurs échanges entre divers représentants du MEQ et de CMM suivent le dépôt de cet avis à la DÉE. CMM continue de privilégier une approche où le critère de bruit serait celui correspondant à la zone III à la NI 98-01, soit 55 dB le jour et 50 dB la nuit, partout à Malartic. Le CCEQ propose l'abandon du suivi en continu, ce qui pourrait éviter, croit-on, la délivrance de nombreux ANC.

[119] La DPQA présente, à la mi-décembre 2016, quatre solutions possibles qui pourraient être assorties à l'autorisation du Projet⁵². À la suite de cette présentation, Pierre-Guy Brassard transmet à la DÉE, le 21 décembre 2016⁵³, une note résumant les propositions de la DPQA, et illustrant, outre leurs caractéristiques, leurs avantages et

⁴⁹ Pièce P-28.

⁵⁰ *Idem*, au paragr. 6, page 12 de l'avis.

⁵¹ *Idem*, à la page 13.

⁵² Pièce P-120.

⁵³ Pièce P-29.

inconvenients. Il convient de préciser qu'à cette époque, aucune décision n'est encore prise quant aux conditions qui seront imposées à CMM si son Projet est autorisé.

[120] Dans cette troisième note, la DPAQ réitère que ses « analyses ne [...] permettent pas de conclure que le climat sonore est acceptable pour ce projet ».

[121] L'ingénieur Brassard témoigne qu'en janvier ou février 2017, il planche sur une nouvelle hypothèse de travail découlant de statistiques mises de l'avant par CMM. À la suite de ses recherches à l'échelle mondiale concernant d'autres exploitations similaires, il propose l'utilisation d'un facteur palliant la surestimation associée au suivi sonore en continu.

[122] Lors de discussions subséquentes, CMM propose l'utilisation d'un facteur correctif compensatoire de 30%. L'ingénieur Brassard opine qu'un facteur de 10% représente davantage l'incertitude liée à l'utilisation de la méthodologie du suivi sonore en continu. La DÉE, par le biais de la chargée de projet Rojo, est informée sur une base régulière de l'avancement des discussions entre la DPQA et CMM.

[123] Pierre-Guy Brassard affirme qu'à la fin mars 2017, il peut dorénavant conclure à l'acceptabilité du Projet, selon les conditions qu'il a élaborées à compter de janvier 2017.

[124] Le 11 avril 2017, le RAE préparé sous la responsabilité d'Alexandra Rojo est produit⁵⁴. Le RAE fait état des opinions exprimées par les nombreux intervenants interpellés par la DÉE. Les observations de la DPQA en font partie⁵⁵. Le résumé de ces observations se retrouve également dans un avis subséquent de la DPQA⁵⁶.

[125] Le RAE du 11 avril 2017 constitue la clé de voûte qui permet au ministre de juger satisfaisante, au sens de l'article 31.5 *LQE*, la demande d'agrandissement de la Mine, et de la soumettre au gouvernement en vue d'obtenir, par décret, la délivrance d'un certificat d'autorisation pour la réalisation du Projet, selon les conditions que le gouvernement peut choisir d'imposer.

[126] Dans les faits, le gouvernement adopte, le 12 avril 2017, le Décret. Il y formule notamment les conditions 3, 8, 13, 14 et 15 qui découlent directement des recommandations de la DPQA, le facteur de dépassement étant fixé à 12% au lieu des 10% proposés. La condition 3 établit des seuils précis de niveau sonore⁵⁷ et indique la station où seront mesurés les bruits :

⁵⁴ Pièce P-17.

⁵⁵ *Idem*, aux pages 26 à 37.

⁵⁶ Pièce P-30.

⁵⁷ Les seuils retenus équivalent à ceux applicables à la zone II de la NI 98-01.

CONDITION 3

ENCADREMENT DU CLIMAT SONORE PENDANT L'EXPLOITATION

Canadian Malartic GP doit respecter, pendant l'exploitation de la mine, le niveau acoustique d'évaluation le plus élevé entre le niveau de bruit résiduel et le niveau maximal de 50 dBA le jour (7 h à 19 h) et 45 dBA la nuit (19 h à 7 h), en moyenne 88 % du temps. Les niveaux sonores sont mesurés à la station B3, telle qu'identifiée dans le document Extension de la mine aurifère Canadian Malartic et déviation de la route 117 à l'entrée est de la ville de Malartic – Étude d'impact sur l'environnement – Rapport principal de janvier 2015, qui représente l'emplacement optimal pour s'assurer d'un climat sonore acceptable aux lieux les plus sensibles de la ville de Malartic. Dans le cas où la station de mesure des niveaux sonores doit être déplacée, l'emplacement doit être convenu avec le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Les niveaux sonores générés par l'exploitation de la mine ne doivent jamais dépasser 55 dBA ($L_{A, 1h}$) le jour (7 h à 19 h) et 50 dBA ($L_{A, 1h}$) la nuit (19 h à 7 h);

(Soulignements ajoutés)

E- Motifs de nullité du Décret

[127] Comme déjà mentionné, le demandeur formule de nombreux griefs justifiant, selon lui, de prononcer la nullité des conditions du Décret visant le climat sonore ainsi que le taux d'extraction quotidien de minerai.

[128] Sur ce dernier point, le Tribunal note que ni la preuve ni l'argumentation du demandeur ne se sont attardées sérieusement au taux d'extraction de minerai de sorte qu'il y a lieu de conclure immédiatement que rien n'autorise le Tribunal à intervenir à cet égard. L'examen qui suit porte donc sur les conditions du Décret relatives au climat sonore.

[129] Les arguments du demandeur peuvent être regroupés sous quatre volets :

- 1-Utilisation du pouvoir discrétionnaire à des fins impropres;
- 2-Résultat décidé à l'avance;
- 3-Non transparence/inintelligibilité du processus d'adoption du Décret;
- 4-Contenu déraisonnable du Décret.

[130] L'arrêt *Bellefleur* précité, au-delà des principes généraux qu'il énonce concernant l'exercice du pouvoir discrétionnaire du gouvernement, est d'autant plus instructif en l'espèce qu'il est prononcé dans un contexte d'analyse mettant en jeu l'article 31.5 LQE.

Il trace non seulement les paramètres d'intervention judiciaire en regard de cet exercice, mais il discute précisément de la portée de cette disposition.

[131] Ainsi, la Cour d'appel, sous la plume du juge Baudouin, souligne la très large discrétion dont jouit le gouvernement appelé à trancher par décret une demande de délivrance d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 31.5 *LQE*, après avoir rappelé le piège qui guette le pouvoir judiciaire de s'ériger en arbitre de l'opportunité des décisions prises par l'Administration :

Évaluer le caractère raisonnable d'une décision administrative est une opération particulièrement délicate et qui comporte un piège évident pour le pouvoir judiciaire. Ce piège est de succomber à la tentation de prendre, à la place du responsable, la décision que le magistrat estime que celui-ci aurait dû prendre et ainsi de substituer sa propre appréciation à celle du décideur. Il faut donc s'en tenir à des critères d'évaluation stricts de contrôle de la légalité. C'est en fonction de deux paramètres qu'à mon avis, l'exercice du contrôle judiciaire doit se faire dans le présent cas.

En premier lieu il faut, je pense, évaluer la marge d'exercice de la discrétion ministérielle. Si elle est restreinte parce que le législateur l'a ainsi voulu, en lui imposant un encadrement sévère, la tâche du tribunal sera plus facile. Le contrôle pourra, en effet, s'effectuer par rapport à des conditions, des impératifs ou des règles déjà précisés. Si, au contraire, elle est large, il deviendra plus difficile au juge de trancher, faute de points de repère spécifiques. Le tribunal devra se garder alors de poser un jugement de valeur et de substituer purement et simplement son opinion à celle de l'Administration, en un mot de juger l'Administration plutôt que l'acte administratif!

En second lieu, il faut considérer les bases sur lesquelles la décision a pu être prise et ses sources, puisque c'est en définitive ce qui sépare une décision discrétionnaire mais légale, d'une décision arbitraire et donc illégale. La première est fondée sur certaines données objectives, même incomplètes, ou sur certains éléments ou normes existants, alors que la seconde relève de la fantaisie, du caprice, de l'ignorance volontaire, du bon plaisir ou de la négligence.

[...]

Le processus prévu par le législateur [à la *LQE*] vise donc à éclairer la prise de décision. Il n'en est pas un d'arbitrage entre différentes tendances, points de vue ou prétentions. Le pouvoir discrétionnaire du gouvernement est très vaste, puisque sa décision d'autoriser la construction peut se fonder non seulement sur la recommandation du Ministre et les documents alors existants, mais aussi sur des informations et considérations de politique gouvernementale générale.⁵⁸

(Soulignements ajoutés)

⁵⁸ *Supra*, note 15.

1- Utilisation du pouvoir discrétionnaire à des fins impropres

[132] Bien que le climat sonore constitue un élément fort important dans le cadre d'analyse du Projet, d'autres facteurs font partie des considérations pouvant être prises en compte par le gouvernement. Le RAE du 11 avril 2017, qui conclut à l'acceptabilité du Projet, en énonce d'ailleurs une série⁵⁹.

[133] Il est question notamment de l'acceptabilité sociale du Projet, la preuve démontrant qu'un Guide de cohabitation proposé par CMM a reçu l'adhésion d'un pourcentage élevé de citoyens de Malartic. Il est aussi question des retombées sociales et économiques, de l'impact sur les milieux humides, sur l'habitat du poisson et sur les eaux souterraines.

[134] Dans ce contexte, le demandeur a tort de reprocher au gouvernement d'avoir considéré des éléments extrinsèques à ceux qui étaient pertinents pour autoriser le Projet.

[135] Le demandeur invite en quelque sorte le Tribunal à soupeser l'ensemble des facteurs ayant concouru à la décision du gouvernement, pour accorder une importance prépondérante, pour ne pas dire exclusive, au critère du climat sonore.

[136] Or, il s'agit d'un exercice qui est exclu du champ d'intervention judiciaire si la preuve démontre par ailleurs l'existence d'une série de facteurs pertinents pris en compte par l'Administration, et pouvant raisonnablement servir d'assise à la décision attaquée.

[137] Rappelons à cet égard les propos du juge Baudouin dans *Bellefleur*. Malgré des carences évidentes dans l'examen fait par l'Administration de certains éléments, il conclut néanmoins :

Donc, lorsqu'est venu le moment de prendre la décision, le Ministre, et par la suite le cabinet, avaient en leur possession une étude d'impact incomplète. Le fait que le Ministre se soit déclaré satisfait cependant de celle-ci et qu'ensuite le cabinet ait approuvé le projet et adopté le décret, rend-il déraisonnable la décision administrative au point de la soumettre à la sanction judiciaire?

Je n'aurai aucune hésitation à répondre positivement si c'était là la seule considération qu'objectivement le Ministre et le cabinet pouvaient prendre en ligne de compte. Ils avaient toutefois d'autres éléments en leur possession qui pouvaient (je dis bien pouvaient) éclairer la décision, soit le rapport de B.A.P.E. et celui du M.E.N.V.I.Q. La preuve au dossier révèle que l'Administration s'est, en effet, servi de ces éléments puisque dans le décret, des conditions préalables (condition 3) et non préalables (condition 2) ont été inscrites, conditions qui sont directement reliées aux observations critiques faites par ces organismes.

⁵⁹ *Infra*, voir la liste des aspects analysés au RAE, reproduite au paragraphe 139.

Il ne m'apparaît donc pas que la décision ait été entièrement arbitraire et qu'elle avait une certaine base, bien faible peut-être, mais apparemment existante malgré tout. Ces deux organismes en effet, tout en reconnaissant la faiblesse de l'étude d'impact du promoteur, se sont finalement prononcés favorablement, mais à certaines conditions dont le Ministre a d'ailleurs retenu un certain nombre.

Eu égard au couloir très étroit, tracé par la jurisprudence analysée plus haut, à l'exercice du contrôle judiciaire en premier lieu, en second lieu à la très grande largesse que donne la loi d'abord au Ministre et ensuite au cabinet dans l'exercice de leur discrétion et, en troisième lieu, au fait qu'il existait, malgré des déficiences évidentes, certaines bases objectivement identifiables à l'exercice de cette discrétion, je conclurai au rejet du pourvoi.

(Soulignements ajoutés)

[138] En l'espèce, le RAE du 11 avril 2017 conclut ainsi son préambule :

L'analyse permet de conclure à l'acceptabilité environnementale du projet dans la mesure où CMGP respecte les engagements pris dans les divers documents déposés au Ministère et suit les recommandations formulées dans le présent rapport. Au terme de l'analyse environnementale, des gains importants ont été obtenus pour réduire l'impact de ce projet. Il est recommandé que des mesures supplémentaires soient ajoutées à l'autorisation afin de baliser clairement les activités de CMGP et protéger la population avec les meilleurs outils techniques et réglementaires disponibles au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

(Soulignement ajouté)

[139] Le RAE examine une série de facteurs qui sont portés à l'attention du gouvernement, le climat sonore étant de ce nombre. La liste, qui apparaît à la table des matières du RAE fournit un aperçu de la diversité des éléments pertinents ayant fait l'objet de son analyse et qui doivent être pris en compte :

3.3 Analyse par rapport aux enjeux retenus	26
3.3.1 Climat sonore	26
3.3.2 Qualité de l'atmosphère	37
3.3.3 Vibrations et surpressions d'air	47
3.3.4 Insertion du projet dans le milieu d'accueil	50
3.3.5 Milieux humides et habitats du poisson	62
3.4 Autres considérations	69
3.4.1 Eau souterraine	69
3.4.2 Restauration du site minier	70
3.4.3 Réduction des GES	72
3.4.4 Stabilité des terrains à proximité de l'effondrement Barnat	73
3.4.5 Impact de la déviation de la route 117 sur la flore et la faune	73
3.4.6 Paysage	74
3.4.7 Entente avec MTMDT	76

[140] Il appert que la décision d'adopter le Décret s'appuie sur ces enjeux et considérations. La recommandation du ministre, au sens de l'article 31.5 LQE, est elle-même fondée sur le RAE. Il ne saurait être question dans ce contexte d'utilisation du pouvoir discrétionnaire à des fins impropres.

[141] En outre, le demandeur plaide que le Décret a été adopté afin de court-circuiter sa demande en injonction, laquelle repose sur le non-respect par CMM du Décret de 2009. Cela constituerait également une fin n'ayant aucun lien avec l'exercice du pouvoir discrétionnaire gouvernemental.

[142] Outre le fait que la preuve ne permet pas de conclure en ce sens, le Tribunal accepte l'argument de la PGQ selon lequel l'incertitude entourant l'application de la NI 98-01, qu'il s'agisse de la question du zonage applicable ou de l'impact d'un suivi sonore en continu, créait une situation ambiguë non souhaitable. Le Décret résout, du moins selon les spécialistes ayant conseillé le gouvernement, ces difficultés⁶⁰. En ce sens, rien n'interdisait au gouvernement de prendre en compte le recours en injonction⁶¹.

[143] En fin de compte, il convient de citer à nouveau la Cour d'appel dans *Bellefleur*, qui s'exprime sur la latitude du gouvernement en regard des éléments qu'il peut considérer lors de l'adoption d'un décret sous l'article 31.5 LQE :

Le Ministre jouit d'une large discrétion sur le déroulement de l'ensemble de l'opération, presque du « bon plaisir » du Prince. Sans revenir sur l'analyse faite plus haut, la seule véritable obligation du Ministre, sur le strict plan formel, dans le processus complexe aboutissant à sa prise de décision est, en réalité, de rendre publique l'étude d'impact et de tenir une audience publique si la chose lui est demandée (art. 31.3) et ne lui apparaît pas comme frivole.

Le mécanisme prévu et donc voulu par le législateur semble être de caractère essentiellement consultatif, puisque la discrétion du Ministre s'exerce à l'endroit du contenu de l'étude d'impact (art. 31.2); de la nécessité d'études complémentaires (art. 31), de la recevabilité ou non de l'étude d'impact et du besoin de tenir des audiences publiques (Art. 31.3).

Les « adjuvants » au Ministre, soit le B.A.P.E. et les services du M.E.N.V.I.Q., ont pour leur part un rôle simplement consultatif, puisque celui-ci peut passer outre leurs constatations, leurs suggestions ou leurs recommandations, selon le cas. Le poids de ces organismes est donc largement politique dans le premier cas et administratif dans le second. D'ailleurs l'existence d'une divergence de vue entre le Ministre et les organes consultatifs ne serait pas suffisante pour entacher la

⁶⁰ Pierre-Guy Brassard affirme, au cours de son témoignage, que le Décret amène une « issue au problème d'interprétation » de la NI 98-01, étant en mesure dorénavant de « clarifier » cette interprétation.

⁶¹ Ajoutons que la preuve permet de conclure qu'au moment de l'adoption du Décret, le gouvernement n'était pas informé du jugement prononcé par le juge Beaupré rejetant l'injonction interlocutoire.

décision ministérielle d'illégalité (Monsanto Canada Inc. c. Minister of Agriculture of Canada, [1989] 34 Admin. L.R. 297 (C.A.F.)).⁶²

(Soulignements ajoutés)

[144] En l'espèce, il ressort de la preuve que cette discrétion s'est exercée en convergence avec les recommandations des représentants du MEQ, alors que la Cour d'appel reconnaît qu'un exercice de la discrétion qui divergerait de la résultante du processus consultatif ne permettrait pas en soi de conclure que la décision est viciée.

2- Résultat décidé à l'avance

[145] Le demandeur soutient que la preuve démontre que la décision du gouvernement d'autoriser le Projet était arrêtée sans égard au processus d'analyse prévu à la LQE. Il fonde ses prétentions sur certains extraits de documents et interrogatoires émanant de représentants du MEQ qui laisseraient entendre que le Projet serait autorisé, quelle que soit l'issue de l'analyse⁶³.

[146] Or, les témoignages des personnes impliquées au dossier, notamment de Mireille Paul, Pierre-Guy Brassard et Alexandra Rojo, démontrent qu'en aucun temps, elles n'ont compris que l'issue de la demande d'agrandissement de la Mine était décidée à l'avance, pas plus qu'elles n'ont subi de pressions politiques pour en arriver à un résultat donné avec un échéancier imposé. Elles affirment qu'elles ont connu la position du gouvernement le 12 avril 2017, à la suite de l'adoption du Décret.

[147] Le demandeur souligne que la rédaction de la dernière note de la DPQA, datée du 26 avril 2017⁶⁴, qui confirme l'acceptabilité du Projet, est postérieure à l'adoption du Décret. Il s'agirait d'un fait supplémentaire démontrant la mauvaise foi du gouvernement.

[148] Or, la note mentionne clairement, à la section « Conclusion », qu'elle résume la proposition déjà approuvée par les autorités du MEQ. Cette mention corrobore le témoignage de Pierre-Guy Brassard selon lequel la position de la DPQA était connue au moment de la rédaction de la version finale du RAE, lequel reflétait ses recommandations. Le témoin précise qu'il tenait madame Rojo de la DÉE, signataire du RAE, constamment informée de l'avancement de ses démarches.

[149] Le Tribunal considère que les explications offertes sont plausibles, rappelant à cet égard que le fardeau de preuve repose sur le demandeur. Il n'a fait entendre aucun témoin soutenant sa thèse. Il s'agit tout au mieux de conjectures basées sur une lecture isolée de certaines pièces et d'extraits d'interrogatoires.

⁶² *Supra*, note 15.

⁶³ Notamment les pièces P-121, 125 et P-142.

⁶⁴ Pièce P-30.

[150] En réalité, il ressort des nombreux échanges entre les représentants du MEQ et de CMM que des divergences d'opinions importantes ont longtemps persisté quant à la situation de fait prévalant avant l'adoption du Décret, ainsi qu'en ce qui a trait aux solutions envisagées dans le cadre du Projet.

[151] À titre d'exemple, à l'étape de l'analyse de la recevabilité du Projet, la DPQA a exigé de CMM des modélisations basées sur la NI 98-01, telle qu'interprétée par le MEQ, concernant le zonage applicable.

[152] Les positions exprimées par CMM concernant la méthodologie de suivi en continu dans le cadre du Projet différaient aussi de celles recommandées par Pierre-Guy Brassard⁶⁵.

[153] Bien qu'il soit indéniable que de multiples discussions sont survenues entre les représentants du MEQ et de CMM jusqu'à l'adoption du Décret, rien ne permet de croire, selon la balance des probabilités, que le gouvernement avait décidé à l'avance d'autoriser le Projet de CMM avant que le processus menant à l'adoption du Décret prévu à la LQE soit complété.

3- Processus d'adoption du Décret inintelligible et non transparent

[154] Le demandeur résume son argument à cet égard par la phrase suivante : « Comment un projet inacceptable devient-il acceptable? »

[155] La formule ne manque pas de frapper l'imaginaire, mais elle ne résiste pas à l'analyse.

[156] Il apparaît ici inutile de reprendre à nouveau les étapes franchies dans le cadre du processus d'analyse de la demande de CMM. Elles sont déjà décrites aux paragraphes précédents.

[157] L'aspect évolutif du dossier n'a rien de surprenant. Le processus prévu à la LQE énonce expressément, à l'article 31.4, que « le ministre peut, à tout moment, demander à l'initiateur du projet de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement du projet ».

[158] Cela s'est effectivement produit en l'espèce. Les échanges entre les divers représentants du MEQ, qu'ils proviennent de la DÉE, de la DPQA ou du CCEQ, et ceux de CMM se sont échelonnés sur plusieurs mois. Plusieurs positions ont été exprimées, certaines ont été abandonnées et d'autres se sont raffinées au fil du temps.

[159] Dans ce contexte, il suffit de rappeler que le processus prévu à la LQE a été respecté à la lettre, ce que le demandeur, du reste, ne conteste pas. En outre, s'il est

⁶⁵ Voir entre autres pièce P-140.

vrai que la DPQA a initialement qualifié le Projet d'inacceptable sur le plan du climat sonore, elle s'est ravisée à la suite de ses analyses pour conclure que les critères et la méthodologie de la NI 98-01 ne pouvaient être appliqués sans adaptation dans le cas de la Mine, vu le suivi sonore en continu produisant une surestimation des résultats compilés.

[160] Le demandeur, bien qu'il n'ait produit aucune expertise contredisant cette opinion, invite le Tribunal à y voir une approche contradictoire de la DPQA. Or, il n'appartient pas au Tribunal de se substituer aux experts entendus à cet égard. En l'absence d'opinions divergentes, la preuve démontre que le gouvernement disposait, au moment de trancher la demande de CMM, de l'opinion de la DPQA.

[161] Certes, cette opinion avait évolué au fil des mois, mais au moment de l'adoption du Décret, elle ne déconseillait pas au gouvernement la voie qu'il a retenue. Au contraire, le témoignage de l'ingénieur Pierre-Guy Brassard, alors directeur par intérim de la DPQA, décrit l'évolution de sa réflexion dans son évaluation de l'acceptabilité du Projet sous le volet climat sonore.

[162] Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que le Tribunal doit, à ce stade, examiner l'intelligibilité et la transparence du processus ayant conduit le gouvernement à adopter le Décret.

[163] Le demandeur s'est davantage attardé à rechercher les failles dans les analyses menées par les représentants du MEQ qui ont été soumises au ministre en vue de formuler sa recommandation au gouvernement. Or, cet aspect se rattache au caractère raisonnable de la décision, mais il n'affecte en rien son processus d'adoption.

[164] En somme, le demandeur échoue à démontrer la nullité du Décret au motif d'un manque de transparence ou de l'intelligibilité du processus au terme duquel il a été adopté. Au contraire, la démarche est clairement documentée et facilement compréhensible.

4- Décret déraisonnable

[165] Le choix d'imposer ou non la norme NI 98-01 dans le Décret constitue le cœur du débat.

[166] Le demandeur considère que tant les seuils de niveau sonore que les méthodes de suivi, qu'il s'agisse de la phase de construction de la Mine ou de celle d'exploitation sont déraisonnables, en ce qu'elles constituent de nets reculs sur les exigences de la NI 98-01. Il produit en plaidoirie un tableau comparatif illustrant la comparaison entre les normes sous le Décret de 2009 et celles prévalant selon le Décret.

[167] Le demandeur plaide en outre que les nouvelles normes sont, sinon inintelligibles, à tout le moins tellement subjectives et assujetties à des restrictions importantes qu'elles seront sans effet concret.

[168] Le demandeur souligne aussi que le suivi en continu, en plus d'être dilué selon ce qui est indiqué précédemment, n'est dorénavant réalisé qu'à une station de mesure, au lieu des trois stations prévues au Décret de 2009, dont l'une était située dans la zone I au sens de la NI 98-01. Rappelons que la zone I limite le niveau sonore à 45 dB le jour et 40 dB la nuit, alors que le Décret prévoit une norme de 5 dB plus élevés pour chaque période et ce, en plus du facteur de dépassement de 12 % autorisé. Le demandeur rappelle que c'est à cette station qu'avaient été constatés les plus fréquents dépassements du seuil sonore dans le cadre de l'exploitation de la Mine.

[169] Selon la demande, l'abandon de la NI 98-01 entraîne inévitablement une contravention à l'article 20(2) *LQE*, permettant ainsi l'émission de contaminant dans l'atmosphère « susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain ». Ce résultat serait en soi déraisonnable.

[170] Réduit à sa plus simple expression, l'argument du demandeur revient à affirmer que le gouvernement ne pouvait autoriser le Projet sans imposer le respect de la NI 98-01. Comme déjà mentionné, cette norme est appliquée sur tout le territoire de la province, lorsqu'il est question de mesurer le niveau sonore émanant d'une source fixe, comme en l'espèce.

[171] Il n'y a donc qu'un pas à faire pour conclure que d'affranchir CMM de la NI 98-01 constitue un exercice déraisonnable du pouvoir discrétionnaire du gouvernement.

[172] Cela n'est pourtant pas possible en l'espèce. Voici pourquoi.

[173] La NI 98-01 ne peut lier l'exercice du pouvoir discrétionnaire dévolu au gouvernement par l'article 31.5 *LQE*. Cette norme n'a aucune force obligatoire, contrairement à une loi ou à un règlement. Il est utile de citer à nouveau l'article 3 *in fine* de la NI 98-01 :

Enfin, les critères d'acceptabilité et la méthodologie de mesure ne sont pas adaptés à tous les types de bruit ou à toute la variété de sources de bruit. En conséquence, il [le Ministre] pourrait être justifié de préconiser en certain cas l'utilisation de critères ou de méthodes différents ou complémentaires.⁶⁶

[174] Citant l'arrêt *Maple Lodge Farms* de la Cour suprême, la Cour d'appel s'exprime ainsi concernant l'exercice du pouvoir discrétionnaire en présence de politiques de la nature de la NI 98-01 et de la Directive 019 :

Les tribunaux ont maintes fois reconnu la possibilité, voire l'occasion, pour l'Administration de baliser son pouvoir discrétionnaire au moyen de politiques ou lignes directrices permettant aux justiciables d'en mieux connaître les conditions d'exercice. Cette situation ne saurait cependant donner à l'autorité, qui jouit d'un pouvoir discrétionnaire, le droit de s'en remettre à une ligne de conduite préétablie au détriment de l'autonomie décisionnelle qui lui a été attribuée en vue

⁶⁶ Pièce P-18.

d'apprécier chaque cas à son mérite. Dans l'arrêt *Maple Lodge Farms*, la Cour suprême a rappelé que «si la discrétion dont dispose un ministre responsable de l'émission de permis l'autorise à émettre des lignes directrices, celles-ci ne peuvent en retour avoir force obligatoire de façon telle qu'il se trouve à exclure tous les autres motifs valables ou pertinents pour lesquels il peut exercer son pouvoir discrétionnaire».⁶⁷

(Soulignement ajouté; références omises)

[175] Dans une affaire mettant en jeu une problématique de climat sonore, le juge Jean-Yves Lalonde s'exprime concernant la portée de la NI 98-01⁶⁸ :

Il importe de préciser dès maintenant que la Note d'instructions 98-01 n'a pas force de loi, étant acquis que le législateur provincial, bien que hiérarchiquement compétent, a choisi de ne pas régir en matière de bruit, laissant cette responsabilité aux municipalités. Ainsi, cette note d'instructions n'a pas le caractère contraignant d'un règlement ou d'une loi.

(Soulignements ajoutés)

[176] En l'espèce, la décision du gouvernement de ne pas incorporer intégralement la NI 98-01 au Décret trouve de solides assises dans les informations dont il disposait au moment de prendre sa décision.

[177] À cet égard, les recommandations formulées au RAE à ce sujet sont révélatrices :

L'équipe d'analyse conclut qu'étant donné l'incertitude générée par la consignation des données de bruit et l'absence de lien établi entre les plaintes reçues et les niveaux de bruit enregistré, le suivi en continu tel qu'il est effectué par l'initiateur, doit être revu. De même, si le suivi en continu doit être poursuivi, les critères d'acceptabilité des niveaux sonores doivent être adaptés pour tenir compte de cette incertitude. Le suivi en continu actuel est un bon outil de gestion des opérations en lien avec les émissions sonores pour CMGP, mais la fiabilité des données n'est pas suffisante pour appuyer la conformité.

L'équipe d'analyse considère que le projet Canadian Malartic est un projet particulier auquel l'application intégrale de la NI 98-01 n'est pas adaptée compte tenu du type de suivi retenu, soit le suivi en continu. Elle considère que des normes adaptées doivent être mises en place afin de protéger les citoyens de Malartic et assurer une stabilité des opérations de la mine pour CMGP. La conformité de CMGP aux normes exigées devrait être établie sur les performances sonores atteintes trimestriellement tout en tenant compte des incertitudes liées au suivi en continu et aux conditions de propagation.

⁶⁷ *Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard ltée*, 2005 QCCA 605, [2005] R.J.Q. 1881, au paragr. 84.

⁶⁸ *Iredale c. Mont-Tremblant (Ville de)*, 2011 QCCS 760, au paragr. 205.

L'équipe d'analyse recommande que la surveillance de l'ambiance sonore soit repensée à la lumière de cette analyse et que la conformité soit basée sur des plaintes recevables, donc bien documentées, sur le suivi des actions d'un plan d'action ainsi que sur le suivi en continu selon des nouveaux critères adaptés.

(Soulignements ajoutés)

[178] Au moment de prendre sa décision, le gouvernement était donc informé par le RAE que la NI 98-01 n'était pas adaptée à la situation de la Mine.

[179] Les experts du MEQ ont recommandé au gouvernement une approche adaptée à cette situation particulière, en proposant la mise en place de normes, d'une méthodologie et d'une procédure de suivi du traitement des plaintes en fonction de la situation unique de la Mine.

[180] Dans ce contexte, que l'on soit ou non en accord avec le choix du gouvernement, il n'est certes pas possible de qualifier de déraisonnable sa décision d'adopter les nouvelles conditions relatives au climat sonore. Le contenu du Décret trouve appui sur les opinions des experts qui ont conseillé le gouvernement.

[181] Il ne saurait davantage être question d'un sauf-conduit accordé à CMM pour ne pas respecter les obligations que la loi lui impose, qu'il s'agisse de la *LQE* ou de toute autre loi qui pourrait être applicable en l'espèce.

[182] À cet égard, il convient de souligner que le demandeur n'a administré aucune preuve précise concernant les dommages réels ou appréhendés en regard de l'application du Décret. L'absence de preuve concernant une atteinte au sens de l'alinéa 20(2) *LQE* ne permet pas de conclure que le Décret emporte, *in se*, la permission de contrevenir à la prohibition générale que cette disposition édicte.

[183] Pour conclure au caractère déraisonnable du Décret, et vu l'absence de force obligatoire de la NI 98-01, il faudrait minimalement une démonstration que les données scientifiques sur lesquelles le gouvernement s'est appuyé étaient elles-mêmes déraisonnables⁶⁹.

[184] Or, avec égard, le demandeur n'a présenté aucune preuve en ce sens. Il a invité le Tribunal à tirer des conclusions de nature technique à partir d'une foule de données colligées à travers les nombreuses pièces produites en demande.

[185] À titre d'exemple, le demandeur invite le Tribunal à considérer comme déraisonnables les périodes retenues par les experts au cours desquelles le niveau sonore est réputé conforme. Or, selon la preuve, il s'agit de périodes où le bruit résiduel provenant de la circulation automobile empêchait d'isoler ceux provenant de la Mine. Le

⁶⁹ Encore que dans cette hypothèse, on pourrait arguer que la décision demeure raisonnable puisqu'il n'appartient pas à l'Administration de mettre en doute les opinions qu'elle obtient de ses experts. Le présent jugement n'a pas à trancher cet aspect.

Tribunal voit difficilement sur quelle base il pourrait s'ériger en expert et déclarer cette approche déraisonnable.

[186] Les mêmes commentaires valent aussi pour la plupart des aspects techniques attaqués par le demandeur, notamment le choix de l'emplacement de la station de mesure retenue comme étant la plus près de l'agrandissement de la Mine, celui concernant le taux de dépassement permis de 12 %, ou la méthode de mesure sonore basée sur la moyenne annuelle mobile⁷⁰, laquelle ne permettrait pas d'identifier des dépassements ponctuels.

[187] En bout de piste, il aurait fallu que le Tribunal, après s'être livré à cette étude exhaustive, conclue au caractère déraisonnable des recommandations des experts du MEQ au ministre et, partant, au gouvernement, pour ensuite déclarer déraisonnable le Décret lui-même, alors que ce dernier intègre plusieurs des éléments de la NI 98-01.

[188] Le Tribunal retient plutôt de la preuve que l'ensemble des mesures techniques adoptées l'a été sur la base de recommandations des experts du MEQ. Que ces recommandations soient le fruit de discussions avec les représentants de CMM n'y change rien.

[189] Ajoutons que les recommandations de la DPQA reposent sur des constats qui ne peuvent être qualifiés de déraisonnables.

[190] En examinant de manière globale le dossier présenté au gouvernement, à la suite d'un processus ouvert où tous les intervenants, y compris le grand public, ont participé, le Tribunal ne peut conclure que le Décret adopté ne constituait pas une issue possible justifiée par la trame factuelle et le cadre normatif.

F- Récapitulation

[191] En conclusion, l'exercice discrétionnaire auquel s'est livré le gouvernement en adoptant le Décret mérite un haut degré de déférence. Cela est particulièrement vrai puisque cette décision de politique administrative s'insère dans un contexte mettant en jeu plusieurs facteurs, dont certains sont hautement techniques. Il incombe au gouvernement de soupeser ces divers éléments et de trancher, dans l'intérêt commun.

[192] Au risque de le répéter, les tribunaux doivent se garder de substituer leur opinion à celle du décideur qui jouit d'un large pouvoir discrétionnaire, comme le gouvernement en l'espèce, à moins que preuve soit faite, de manière prépondérante, que ce pouvoir n'a pas été exercé légalement, selon les critères d'analyse que rappelle l'arrêt *Bellefleur*.

⁷⁰ Il s'agit d'une moyenne annuelle, mais revue trimestriellement de façon que la moyenne soit celle des quatre derniers trimestres.

[193] De l'avis du Tribunal, le demandeur, malgré les efforts remarquables qu'il a déployés, n'a pas réussi à faire cette démonstration.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[194] **REJETTE** le pourvoi en contrôle judiciaire.

[195] **LE TOUT**, avec frais de justice.


ÉTIENNE PARENT, J.C.S.

Me Anne-Julie Asselin
Me Bruce Johnston
Me André L'Espérance
Me Philippe Hubert Trudel
TRUDEL, JOHNSTON & LESPÉRANCE
Procureurs du demandeur

Me Stéphanie Garon
BERNARD, ROY & ASSOCIÉS
Procureurs de la défenderesse

Me Louis P. Bélanger
ARNAUD THIBAUT CLÉROUX, S.E.N.C.
Procureurs de la mise en cause

Me Julie Girard
DAVIES WARD PHILLIPS & VINEBERG
Procureurs de la mise en cause

Dates d'audience : 1, 2, 3, 4, 16, 17 et 18 octobre 2018, mis en délibéré le 16 novembre 2018.



- Zone d'écoulement**
Zone d'observation
- Hydrologie**
 Cours d'eau intermittent
 Cours d'eau
 Délimitation de la zone 113
 Tracé projeté
- Environnement**
 A. Infrastructure actuelle
 B. Infrastructure en cours de réalisation
 C. Infrastructure projetée
- Infrastructures**
 Réseau routier
 Réseau ferroviaire
 Réseau de transport
 Réseau de distribution
 Réseau de collecte
 Réseau de traitement
 Réseau de distribution
- Infrastructures**
 Réseau routier
 Réseau ferroviaire
 Réseau de transport
 Réseau de distribution
 Réseau de collecte
 Réseau de traitement
 Réseau de distribution

OSISKO

Carte 3

Hydrologie et zones d'inventaires

0 100 200 m
 Échelle 1:100 000

GENIVAR

Projet : ...
 Date : ...
 Auteur : ...
 Révisé : ...
 Approuvé : ...