

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20210618

**Dossiers : T-1011-20
T-1012-20**

Référence : 2021 CF 632

Montréal (Québec), le 18 juin 2021

En présence de l'honorable juge Shore

Dossier : T-1011-20

ENTRE :

JOSÉ LUIS CONESA

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

Dossier : T-1012-20

ENTRE :

NOUVELLE AUTOROUTE 30 CJV S.E.N.C.

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Est-ce qu'il faut démontrer qu'une menace latente se concrétise par la situation détruisant à un point tel l'environnement avant d'agir d'urgence? Alors que les variables sont grandement instables et les conséquences graves, a-t-on l'obligation de la prévenir ou doit-on en faire fi sachant qu'elle peut se produire aujourd'hui, tout comme hier ou même demain?

[2] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une même ordonnance, visant chacun des demandeurs, datée du 31 juillet 2020 visant à corriger des ouvrages conformes aux plans préalablement soumis et afin de protéger l'habitat du poisson dans le cadre du projet de prolongement de l'autoroute 30 dans le sud de Montréal.

[3] La partie demanderesse est responsable de la réalisation des travaux du projet en question. À cette fin, elle a obtenu l'autorisation de perturber l'habitat du poisson du lac Saint-Louis, en vertu de la *Loi sur les pêches*, LRC 1985, c F-14, art 35(2)(b) [LSP ou Loi], en s'engageant à construire trois digues et trois îlots conformément à la documentation produite (Autorisation 2012-022). L'autorisation précisait des suivis devant être réalisés, ainsi que le pouvoir du Ministère des Pêches et Océans (MPO) de demander l'exécution de travaux nécessaires pour éviter ou atténuer d'autres effets négatifs sur le poisson et son habitat.

[4] Dès lors, en novembre 2017, un rapport de suivi de la partie demanderesse a révélé des signes d'instabilité pouvant compromettre l'intégrité des structures, nécessitant des travaux correctifs. Après plusieurs échanges entre les parties afin d'établir les travaux correctifs

envisagés et l'échéancier, ainsi que suite à un signalement en mai 2018 de la part de la Société d'aménagement et de protection des Îles-de-la-Paix, le MPO a transféré le dossier au programme d'application réglementaire qui a réalisé une visite des lieux en septembre 2018. Cette visite a permis d'observer des problèmes significatifs – affouillements, mauvais état des structures, différence de matériel granulaire et peu ou absence de végétation arbustive – et de conclure à la nécessité de travaux correctifs conformément aux plans produits dans les plus brefs délais.

[5] Le MPO a donc émis le 3 octobre 2018 un avertissement de non-conformité avec l'autorisation quant aux conditions liées à la stabilité des structures et au développement et maintien de la végétation, et, en raison de l'érosion actuelle, a intimé la partie demanderesse d'exécuter des travaux correctifs permettant la restauration des structures conformément aux plans originaux. De manière subsidiaire, l'avis renseigne que le non-respect des conditions établies constitue une infraction aux termes de la LSP, art 40(3) et que cet avertissement n'exclurait pas une poursuite en vertu de la Loi.

[6] Deux mois plus tard, le rapport d'inspection finalisé a été communiqué à la demande de la partie demanderesse. N'ayant pas eu de retour depuis cette communication, une lettre de suivi a été envoyée en février 2018 rappelant, tel que stipulé dans l'avertissement, les conséquences liées au non-respect des conditions de l'autorisation et l'importance de se conformer à celle-ci. Au cours des prochains mois, des échéanciers inconstants ont été introduits pour fournir des observations et pour entamer d'éventuels travaux correctifs. La partie demanderesse a enfin produit un rapport d'inspection et proposition des travaux d'entretien en juillet 2019 et, suite à des négociations, sa demande d'examen pour la réalisation des travaux correctifs a été approuvée

le 27 septembre 2019. De même, la partie demanderesse s'est engagée à entamer les travaux correctifs pour la fin de l'année 2019, remis à la fin du mois de juin 2020.

[7] Entre-temps, le MPO a poursuivi ses suivis et ses inspections tel que signalé pour assurer de la conformité jusqu'à la fin des travaux, et les parties ont échangé divers documents. Selon cette documentation préparatoire, une détérioration croissante pendant l'hiver aurait d'ailleurs été remarquée, nécessitant d'autres correctifs.

[8] En juillet 2020, suite au commencement des travaux correctifs, une visite des lieux a révélé que les travaux d'entretien pourraient encore avoir été réalisés de manière non conforme aux plans. Le MPO a donc rappelé à cette occasion que les travaux correctifs doivent être réalisés conformément aux plans selon l'autorisation, citant la condition 1.1.5 prévoyant l'observation de la documentation produite. Un suivi a par la suite été effectué à ce sujet auprès de la partie demanderesse, tout en indiquant qu'une seconde visite aura lieu en début de la semaine suivante et qu'il sera difficile de donner un préavis de celle-ci compte tenu de l'horaire des agents d'inspection et du fait qu'ils ne peuvent statuer le temps exact de leur patrouille; les suivis de l'inspection seront néanmoins communiqués. En réplique, la partie demanderesse a indiqué de manière provisoire que les travaux sont conformes aux descriptifs remis et convenus.

[9] Le rapport d'inspection, produit suite aux deux inspections en juillet, a toutefois permis de constater que ceux-ci ne sont pas réalisés conformément aux plans et documents produits à l'évidence de l'apport significatif de matériaux granulaires issus des structures et leurs fragilités significatives; les risques d'affouillement sont significatifs, critiques en périodes hivernales et

printanières, ce qui représente par contrecoup un risque accru équivalent à la détérioration, destruction ou perturbation de l'habitat du poisson.

[10] Le 31 juillet 2020, au vu de l'urgence de la situation, un agent des pêches du MPO a ordonné à la partie demanderesse de corriger ces ouvrages conformément aux plans soumis. L'ordonnance a été émise en vertu de la Loi, art 38(7.1) aux motifs que les digues et les îlots continuent d'être sujets à une érosion et une dégradation prématurée, qui, selon les conditions, pourraient survenir dans un avenir rapproché et causer préjudice à l'habitat du poisson.

[11] Le présent contrôle judiciaire porte sur l'observation de l'équité procédurale et la raisonnable de la décision de l'agent eu égard aux contraintes juridiques et factuelles. Hormis l'argument sur l'équité procédurale, la norme de contrôle applicable par cette Cour est celle de la décision raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 aux para 23, 77 [*Vavilov*]).

[12] Les demandeurs avancent que l'agent a manqué à l'équité procédurale, en ce que celui-ci n'a transmis aucun préavis d'ordonnance et ne lui a donné aucune occasion de présenter ses observations avant de rendre sa décision. De plus, la décision serait déraisonnable puisqu'elle a été émise sans égard aux critères d'urgence et elle n'aurait aucune assise factuelle.

[13] Une décision administrative ayant une incidence sur les droits, privilèges ou intérêts d'une partie exige l'observation de l'équité procédurale. Sa teneur est établie sur une échelle selon le contexte, défini par les facteurs non exhaustifs élaborés dans *Baker c Canada (Ministre*

de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 RCS 817 aux para 21-27, 43 [*Baker*], endossés par *Vavilov*, ci-dessus, au para 77.

[14] Même en l'absence de l'obtention de renseignements au préalable et nonobstant des conditions de l'autorisation, un agent peut ordonner des mesures correctives pour prévenir, neutraliser, atténuer ou réparer les dommages qui résultent de la détérioration, la destruction ou la perturbation non autorisée de l'habitat du poisson – ou de la forte probabilité et l'imminence de cet évènement – ou pourraient normalement en résulter. L'agent doit être convaincu, pour des motifs raisonnables, de l'urgence des mesures.

[15] En l'espèce, l'ordonnance a été émise postérieurement à un avertissement, des rapports d'enquête et de près de deux ans et demi d'échanges portant sur les affouillements significatifs des structures, leur instabilité et les conséquences actuelles et envisagées qui en découlent, et ce, contrairement à l'autorisation. Le procédé paraît hautement discrétionnaire.

[16] De la même manière, le régime législatif accorde un large pouvoir discrétionnaire au MPO d'intercéder pour « la conservation et la protection du poisson et de son habitat » (LSP, art 2.1(b); Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Pêches et des Forêts*, 30e lég, 2e sess, no 29 (8 juin 1977) à la p 12 (Roméo LeBlanc)). Le Parlement interdit a priori par l'article 35 de la LSP toute activité ayant pour effet de causer préjudice à l'habitat du poisson, sous réserve des exceptions circonscrites à cette Loi. L'autorité ministérielle d'intervenir d'urgence est essentielle à cet égard; elle n'est pas restreinte par un règlement, alors qu'il est permis (voir *ibid*, art 38(9)(c)-(d); comparer *Règlement sur les*

autorisations relatives à la protection du poisson et de son habitat, DORS/2019-286; et voir par ex Autorisation 2012-022, condition 1.4, dernière phrase).

[17] Dans ce contexte, une partie visée par une ordonnance doit recourir au contrôle judiciaire. Celle-ci se voit également à encourir les coûts pour les mesures correctives, au surplus de ceux accessoires au projet, et elle s'expose à une infraction sous la Loi. Au contraire, « [l]es ressources halieutiques du Canada sont un bien commun qui appartient à tous les Canadiens. En vertu de la *Loi sur les pêches*, le Ministre a l'obligation de gérer, conserver et développer les pêches au nom des Canadiens et dans l'intérêt public » (*Comeau's Sea Foods Ltd. c Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 RCS 12 au para 37). Ce pouvoir exige de concilier la conservation et la protection de divers droits et intérêts concurrents; l'intérêt public demeurant prépondérant.

[18] Il y a une attente légitime que le MPO soit habilité et soit en mesure d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'urgence de manière autonome lorsque les circonstances le demandent, tel que suggéré par une balise relative à l'urgence des mesures ordonnées. Sans quoi, la Loi est dépourvue de contenu. La partie demanderesse, pour sa part, s'attendait à poursuivre dans la trame des dernières interactions, c'est-à-dire prolonger les discussions à l'horizontale.

[19] Cela dit, l'agent a choisi d'émettre l'ordonnance, pour des mesures correctives, laquelle requiert que l'agent soit convaincu, pour des motifs raisonnables, de l'urgence de ces mesures.

[20] Compte tenu de l'urgence et du rôle du MPO, pondérant ce qui précède, le présent contexte donne lieu à un moindre devoir d'équité procédurale. La partie concernée par une décision doit toutefois connaître ce qui la concerne et avoir l'occasion d'y répondre, peu importe la déférence qui puisse s'accorder au choix de la procédure (*Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69 au para 56).

[21] L'ordonnance dans le présent cas est ancrée dans l'aménagement compensatoire prévu par l'autorisation 2012-022, fondée sur les plans fournis par la partie demanderesse, elle-même, dans le cadre du projet de prolongement de l'autoroute 30. Elle découle des conclusions de la visite en 2018 qui a permis de déterminer que les structures sont instables et non conformes à la documentation enjoignant l'autorisation. Selon les termes de l'ordonnance, elle considère également l'engagement de la partie demanderesse de faire les travaux correctifs, les documents déposés à cet effet et les deux inspections de ces travaux en juillet 2020 qui démontrent la gravité croissante des problèmes signalés au préalable, ayant des incidences importantes équivalentes sur l'environnement.

[22] De surcroît, l'ordonnance fait suite à un avertissement non contrôlé judiciairement, à plusieurs rappels informels – le plus récent en juillet 2020 – et à nombre d'échanges documentaires, d'études de cas et des soumissions respectives axés sur les affouillements et l'instabilité croissante des structures non conformes à la documentation selon l'autorisation, nécessitant des travaux correctifs dans les plus brefs délais afin d'effectivement s'y conformer.

[23] Les comptes rendus des interactions entre les parties ne peuvent être considérés en silos à cet égard, étant toutes relatives à un même enjeu constaté en 2017, avec la même solution déterminée dès 2018 – celle-ci de plus grande envergure avec le passage du temps et la gravité de la situation – dont toute non-conformité entraîne des conséquences sous la LSP.

[24] L'enjeu revient à l'instabilité actuelle et accrue des structures contraire aux plans, soit une condition de l'autorisation 2012-022; celle-ci délimitant toute activité causant préjudice à l'habitat du poisson. Le non-respect de l'autorisation non seulement est susceptible de porter préjudice à cet habitat, mais défie le contenu et l'objectif du régime législatif sous le titre de la « Protection du poisson et de son habitat et prévention de la pollution ».

[25] Le MPO n'était pas contraint de repousser davantage son devoir de diligence qui lui incombe sujet à la rétroaction supplémentaire de la partie demanderesse, au vu des échanges antérieurs, de l'historique de non-conformité, du préjudice à l'habitat du poisson et du fait que les travaux correctifs requis à cet égard sont à apporter sans délai, et ce, depuis l'avertissement sous la LSP en 2018 (*British Columbia Hydro and Power Authority c Canada (Procureur Général)* (1998), 149 FTR 161 au para 74 (qui précède *Baker* et qui se distingue sur les faits)).

[26] Exiger un plus haut devoir d'équité procédurale que légiféré par la Loi selon les circonstances avant l'exercice de son autorité ministérielle, eu égard au risque et à l'urgence justifiant l'ordonnance de mesures correctives, aurait pour effet de compromettre l'habitat du poisson et l'intérêt public. Au vu de l'ensemble, compte tenu de la gravité des circonstances dans lesquelles cet exercice se manifeste et de l'historique précédent celui-ci dans le présent cas, la

Cour est satisfaite que l'enjeu déterminant ait été divulgué à la partie demanderesse et qu'elle ait eu l'occasion d'y répondre.

[27] La Cour est également d'avis que l'ordonnance est justifiée eu égard des circonstances selon même les contraintes juridiques et factuelles qui s'imposent.

[28] Selon les termes de la Loi par rapport au présent cas, l'agent doit être convaincu, pour des motifs raisonnables, de l'urgence des travaux correctifs ordonnés pour prévenir, neutraliser, atténuer ou réparer les dommages qui résultent ou peuvent normalement résulter de la perturbation non autorisée de l'habitat du poisson. L'agent a ainsi « le pouvoir d'apprécier les circonstances, mais encore il lui appartient de décider laquelle des mesures [...] il prendra[.] Il ne s'agit [toutefois] pas d'une liberté absolue car elle se limite très clairement aux cas précis décrits dans le paragraphe 38(4[.1]) de la Loi et aux cas où une mesure immédiate est requise » (*Saint-Brieux (Ville) c Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CF 427 aux para 54-55 [la Cour souligne]).

[29] En l'espèce, les motifs de l'ordonnance tout comme la preuve au dossier – tant de la partie demanderesse que du MPO – font état de l'instabilité croissante des structures en raison d'affouillement de celles-ci, nécessitant des travaux. Dès lors, les données révèlent que l'apport significatif de matériaux issus des structures dans le lac Saint-Louis, en raison de leur affouillement attribuable à la non-conformité des plans selon l'autorisation, est grandement susceptible d'occasionner préjudice important à l'habitat du poisson. Ce préjudice étant accru avec le temps et l'ajout de grands volumes de pierre lors des travaux correctifs – ceux-ci toujours

non conformes – est même plus critique durant les périodes hivernales et printanières selon le rapport d’inspection de juillet 2020. Des travaux correctifs étaient donc nécessaires sans délai.

[30] Au moment de l’émission de l’ordonnance, l’agent atteste avoir considéré, en outre, ces observations et l’analyse de celles-ci, indiquant le non-respect de l’autorisation perturbant d’évidence l’environnement, ainsi que l’historique des structures. En effet, depuis le signalement d’instabilité des structures, la situation a grandement évolué, leur précarité étant intimement liée à des variables instables et changeantes. Précédemment, dans l’espace de huit mois en 2015, des affouillements auraient également été remarqués à certaines des structures, devenus significatifs après un mois, et majeurs à l’intérieur d’une année. Pour ces raisons, l’agent avait des motifs de croire que les risques latents liés aux affouillements des structures, passés et futurs, enclins à préjudice à l’habitat du poisson, sont manifestes.

[31] L’agent avait pleinement droit d’intervenir dans l’optique de prévenir des dommages qui résulteront normalement de la perturbation non autorisée de l’habitat du poisson, tels qu’établis par la preuve à l’égard des risques en jeu. Qui plus est, selon le dossier dont il était saisi, il était raisonnable de croire que l’élément temporel de cette intervention est urgent, selon les motifs exposés ci-haut et par son devoir de diligence.

[32] Enfin, la Cour accepte et endosse les propos articulés dans *Première Nation de Ahousaht c Canada (Pêches, Océans et Garde côtière)*, 2019 CF 1116 au para 126 :

Le ministre est présumé agir dans l’intérêt public, et il faut accorder une grande importance à ces considérations d’intérêt public et aux fonctions que lui confère la loi. En tant qu’autorité désignée par la loi pour gérer et appliquer la Loi sur les pêches, le

ministre jouit d'une présomption selon laquelle il agit de bonne foi et dans l'intérêt public lorsqu'il prend des mesures en vertu de la Loi. Autrement dit, il est dans l'intérêt public de permettre au ministre et au MPO de remplir leur rôle en vertu de la *Loi sur les pêches*.

[33] Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que le MPO a observé l'équité procédurale et que l'ordonnance est justifiée et justifiable, ayant des caractéristiques d'une décision raisonnable. La menace latente est manifeste en l'espèce. Le régime législatif appuie l'exécution de l'ordonnance pour réaliser son objectif comme défini par cette Cour, le tout afin d'assurer la stabilité des digues et des îlots des Îles-de-la-Paix.

[34] La demande de contrôle judiciaire est rejetée. Le tout sans dépens en raison de l'intérêt public qui découle de la matière entière, soit notamment un projet de plus de 1,5 milliard de dollars sur une superficie d'environ vingt hectares (incluant des ponts), de plus grande envergure selon le dossier d'ailleurs que les travaux effectués à l'égard du pont Champlain.

JUGEMENT aux dossiers T-1011-20 et T-1012-20

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée sans dépens, compte tenu de l'historique du dossier, de l'envergure du projet et de l'intérêt public qui découle de la matière entière. L'intitulé de cause a été corrigé afin de refléter le bon défendeur, le Procureur général du Canada.

« Michel M.J. Shore »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1011-20

INTITULÉ : JOSÉ LUIS CONESA c LE PROCUREUR GÉNÉRAL
DU CANADA

DOSSIER : T-1012-20

INTITULÉ : NOUVELLE AUTOROUTE 30 CJV S.E.N.C. c LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : AFFAIRE ENTENDUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 14 JUIN 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE SHORE

DATE DES MOTIFS : LE 18 JUIN 2021

COMPARUTIONS :

François Goyer POUR LES DEMANDEURS

Jean-Robert Noiseux POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

IMK s.e.n.c.r.l. POUR LES DEMANDEURS
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Montréal (Québec)