

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20080327

Dossier : T-460-08

Référence : 2008 CF 382

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 27 mars 2008

En présence de monsieur le juge de Montigny

ENTRE :

IMPERIAL OIL RESOURCES VENTURES LIMITED

demanderesse

et

**LE MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS,
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

défendeurs

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] La Cour est saisie d'une demande de sursis d'application, ou, subsidiairement, d'injonction interdisant au ministre de révoquer une autorisation accordée à Imperial Oil, en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* (L.R.C. 1985, ch. F-14) (l'« autorisation »), permettant que des travaux soient effectués dans le cadre du projet d'exploitation des sables bitumineux Kearl (le projet Kearl). Le demandeur sollicite aussi une instruction accélérée de la demande sous-jacente de contrôle judiciaire contestant la même décision du ministre.

I. Faits

[2] Le cours des événements qui a conduit à la présente requête peut être résumé brièvement. Imperial Oil souhaite réaliser le projet Kearl, une mine de sables bitumineux, dans un endroit situé à environ 70 kilomètres au nord de Fort McMurray, en Alberta, du côté est de la rivière Athabasca. Il s'agit là d'un projet énorme, consistant en quatre mines à ciel ouvert exploitées au moyen de pelles mécaniques et de camions. La capacité moyenne d'exploitation minière est de 24 750 tonnes par heure et on y trouve des installations correspondantes de préparation du minerai et de séparation du bitume, une centrale de cogénération, une centrale de traitement de la mousse bitumineuse, un terminal destiné à acheminer les produits de sables bitumineux jusqu'à un réseau de gazoduc ainsi que des installations de services publics et hors site visant à soutenir les opérations minières et de traitement. Les activités menées dans le cadre du projet Kearl sont censées se poursuivre jusqu'en 2060 environ, et elles seront suivies de la remise en état finale du site du projet Kearl. Le projet dans son ensemble est conçu pour produire une capacité maximale de 55 000 mètres cubiques de bitume désasphalté par jour pendant 50 ans.

[3] Le projet est assujéti principalement aux règlements établis par Alberta Environment conformément à la *Environmental Protection and Enhancement Act*, R.S.A. 2000, c. E-12 et par l'Alberta Energy & Utilities Board en vertu de la *Oil Sands Conservation Act*, R.S.A. 2000, c. O-7. Le projet est aussi de compétence fédérale parce que Imperial Oil doit obtenir l'autorisation du ministre fédéral des Pêches et des Océans en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*. Par

conséquent, le projet a été assujéti aux processus d'évaluation environnementale des gouvernements de l'Alberta et du Canada.

[4] Une variation du projet a d'abord été annoncée au public en 1997 par Mobil Oil Canada, maintenant appelée ExxonMobil Canada. En 2002, Imperial a conclu des ententes avec ExxonMobil Canada et d'autres titulaires de concessions de sables bitumineux dans le but d'obtenir les droits relatifs à ces concessions qui sous-tendent maintenant le site du projet Kearl site. Les efforts relatifs à l'évaluation des impacts sur l'environnement (« EIE ») ont commencé en 2003. Le 22 avril 2004, le directeur de l'évaluation environnementale de l'Alberta a publié le mandat final de l'EIE après avoir reçu les commentaires de nombreux intervenants, dont le gouvernement fédéral.

[5] Le 12 juillet 2005, Imperial Oil a présenté son EIE aux autorités provinciales et fédérales et a déposé auprès de l'Alberta Energy and Utilities Board sa demande visant à permettre la réalisation et l'exploitation du projet Kearl. Après avoir reçu et examiné la demande de projet et tous les renseignements supplémentaires communiqués par Imperial Oil, l'Alberta Energy & Utilities Board a conclu que, conformément aux lois de l'Alberta, il tiendrait une audience publique afin d'établir si le projet Kearl était dans l'intérêt du public.

[6] Le 18 janvier 2016, après avoir consulté d'autres ministères et organismes fédéraux, le ministère des Pêches et des Océans a recommandé à la ministre de l'Environnement que le projet Kearl soit évalué en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (L.C. 1992, ch. 37) (la LCEE). Plus précisément, le projet proposé devait être renvoyé à une commission d'évaluation en raison de sa possibilité de causer d'importants effets environnementaux négatifs. Le

14 juillet 2006, le Canada a conclu une entente avec le gouvernement de l'Alberta afin de procéder à une commission conjointe d'évaluation.

[7] Vingt parties ont déposé des observations auprès de la Commission, et un certain nombre d'elles ont également témoigné devant la commission et ont été contre-interrogées par cette dernière au cours des audiences publiques de 16 jours qui ont eu lieu en novembre 2006. La commission a publié son rapport de commission mixte le 27 février 2007. En ce qui concerne ses responsabilités en vertu de la LCEE et de son mandat, la commission mixte a conclu que le projet proposé n'était pas susceptible de conduire à d'importants effets environnementaux négatifs, pourvu que l'on mette en œuvre les mesures d'atténuation proposées et les recommandations de la commission mixte.

[8] À la suite de la publication du rapport de la commission mixte, le ministère de l'Environnement de l'Alberta et l'Alberta Energy & Utilities Board ont accordé à Imperial Oil les approbations requises en ce qui concerne le projet Kearl. Le 14 août 2007, le gouvernement du Canada a publié une réponse au rapport de la commission mixte, indiquant qu'il acceptait toutes les conclusions et les recommandations de la commission mixte telles qu'elles étaient présentées dans le rapport de cette dernière.

[9] Le 29 mars 2007, une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire a été déposée par divers organismes sans but lucratif préoccupés par les effets environnementaux du projet Kearl (dossier T-535-07). Ces organismes faisaient valoir que l'évaluation environnementale réalisée par la commission mixte n'avait pas suivi les étapes obligatoires prévues dans la LCEE et dans le mandat de la commission. L'audience s'est déroulée du 15 au 17 janvier 2008.

[10] Malgré cette contestation du rapport de la commission mixte, le 8 février 2008, le ministre des Pêches et des Océans a accordé une autorisation à Imperial Oil en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*.

En se fondant sur cette autorisation, Imperial Oil a commencé immédiatement ses travaux dans le cadre du projet.

[11] La juge Tremblay-Lamer a rendu ses motifs et son ordonnance le 5 mars 2008 (*Pembina Institute for Appropriate Development c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 302). La juge a autorisé partiellement la demande de contrôle judiciaire, et elle a renvoyé la question à la même commission en lui donnant la consigne de justifier sa conclusion selon laquelle les mesures d'atténuation proposées viendraient réduire à un niveau négligeable les effets négatifs possibles des émissions de gaz à effet de serre attribuables au projet. Elle s'est toutefois abstenue d'exiger que toute l'évaluation de la Commission soit réalisée une seconde fois, puisque l'erreur se rapportait uniquement à une des nombreuses questions que la Commission avait le mandat d'étudier.

[12] Dans un paragraphe qui est fort certainement un objet de contentieux entre les parties dans la présente requête, la juge Tremblay-Lamer a écrit ceci :

[79] Je conviens que la Commission n'est pas tenue de commenter chacun des détails du projet, mais, compte tenu de la quantité de gaz à effet de serre qui sera émise dans l'atmosphère et compte tenu de la preuve présentée selon laquelle les objectifs fondés sur l'intensité ne s'intéresseront pas au problème des gaz à effet de serre, il incombait à la Commission de justifier sa recommandation sur cette question en particulier. En n'en faisant aucune mention, la Commission court-circuite le processus décisionnel en deux étapes envisagées par la LCEE en vue de la prise d'une *décision éclairée* par l'autorité responsable. Pour que la décision soit éclairée, elle doit reposer sur

une solide connaissance des effets du projet. Par conséquent, vu l'absence d'explication ou de justification, je suis d'avis que la Commission a commis une erreur de droit en omettant de motiver sa conclusion comme l'exige l'al. 34(c)i) de la LCEE.

[13] Le 11 mars 2008, le chef de l'exploitation d'Imperial Oil a écrit au ministre des Pêches et des Océans, exprimant des préoccupations quant à l'incidence du jugement sur les travaux alors en cours dans le cadre du projet et sur l'autorisation accordée le 12 février 2008 en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*.

[14] Le 13 mars 2008, deux des demandeurs du contrôle judiciaire du rapport de la Commission mixte ont lancé une nouvelle demande de contrôle judiciaire (dossier T-418-08). Imperial Oil est désignée comme défenderesse, tout comme le ministre des Pêches et des Océans. Cette nouvelle demande de contrôle judiciaire vise l'autorisation accordée le 12 février 2008 en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*. On y demande un redressement qui comprend une ordonnance annulant l'autorisation, ainsi qu'une injonction interlocutoire portant interdiction de la totalité ou d'une partie du projet Karl jusqu'à la résolution finale des questions soulevées.

[15] Le 20 mars 2008, le ministère des Pêches et des Océans a remis à Imperial Oil une lettre indiquant son opinion selon laquelle l'autorisation avait été rendue nulle par la décision de madame la juge Tremblay-Lamer. Le même jour, Imperial Oil a déposé la demande de contrôle judiciaire T-460-08, qui est à la base de la présente requête visant le sursis de la décision, par le ministre, de révoquer l'autorisation accordée le 8 février 2008.

[16] Il convient d'ajouter qu'au moment d'écrire ces lignes, on n'a pas interjeté appel de la décision rendue par ma collègue la juge Tremblay-Lamer. À l'audience, l'avocat de la demanderesse a mentionné qu'on pourrait chercher à obtenir des éclaircissements sur la décision de madame la juge Tremblay-Lamer.

II. Analyse

[17] Le critère applicable à l'octroi d'un sursis d'exécution est bien connu, et il a été établi par la Cour suprême du Canada dans *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 RCS 311. Le demandeur doit établir a) une question sérieuse à juger, b) qu'il subira un préjudice irréparable si le sursis n'est pas accordé et c) que la prépondérance des inconvénients favorise le demandeur.

[18] En l'espèce, je crois qu'il est incontestable qu'une question sérieuse à juger a été établie. En bref, les arguments des parties peuvent être résumés de la sorte. La demanderesse soutient que rien dans la *Loi sur les pêches* ne permet au ministre de révoquer l'autorisation en vertu du paragraphe 35(2) ou de réexaminer sa décision d'accorder l'autorisation. Quant à l'argument selon lequel l'autorisation a été rendue nulle en conséquence juridique du jugement de madame la juge Tremblay-Lamer, la demanderesse soutient par ailleurs, en premier lieu, que le rapport de la Commission mixte n'a pas été annulé ou mis de côté, mais a simplement été renvoyé afin que la Commission explique mieux ses recommandations en ce qui concerne le problème des émissions de gaz à effet de serre et qu'elle justifie sa conclusion quant à cette question en particulier. Quoiqu'il

en soit, l'avocat de la demanderesse soutient que l'article 37 de la LCEE fait en sorte que le ministre doive tenir compte du rapport de la Commission, et non pas seulement se fier à sa justification.

Même si l'on a reconnu que le résultat pourrait avoir été différent si la Cour avait annulé le rapport, on soutient que l'autorisation ne peut pas être écartée simplement parce que le raisonnement de la Commission a été jugé déficient dans un aspect de ses constatations.

[19] Les défendeurs, en revanche, sont d'avis que le ministre n'a pas révoqué l'autorisation, mais que celle-ci est devenue nulle en conséquence juridique de la décision rendue par madame la juge Tremblay-Lamer. En suivant leur argument, le régime de réglementation mis en place dans la LCEE souligne que l'évaluation environnementale est un processus où celle-ci précède et éclaire le processus décisionnel réglementaire. Puisqu'il y a eu une lacune importante au cours du processus d'évaluation environnementale, laquelle lacune, en reprenant les mots de madame Tremblay-Lamer, « court-circuite » cette séquence, l'autorisation est nulle. Autrement dit, la LCEE indique clairement que le ministre ne peut pas procéder avant que soit achevée une évaluation environnementale qui répond à toutes les exigences de la LCEE et qu'un rapport tel qu'il est décrit à l'article 34 ait été présenté au ministre. Étant donné que la Cour a relevé une erreur importante dans le rapport de la Commission, l'autorisation devient nulle, puisqu'une condition préalable à l'exercice du pouvoir n'a pas été remplie. L'autorité responsable ne pouvait pas procéder parce qu'elle ne pouvait pas prendre de décision éclairée.

[20] À ce stade-ci, il ne conviendrait pas d'examiner davantage les arguments présentés par l'avocat de chaque partie. Il vaut mieux laisser ces arguments au juge qui sera saisi de la demande

sous-jacente de contrôle judiciaire. Ce juge sera bien mieux placé pour statuer sur cette question juridique après avoir étudié un dossier complet et des arguments écrits et oraux plus détaillés. Il suffit de dire qu'aux fins de la présente requête visant un sursis d'application, je suis convaincu que la demanderesse a une cause qui mérite d'être entendue par la Cour.

[21] Je ne suis toutefois pas convaincu que la demanderesse subisse des préjudices irréparables si le sursis n'est pas accordé, surtout si la demande de contrôle judiciaire est entendue de manière accélérée. En effet, l'avocat de la demanderesse l'a concédé lors de son observation orale par téléconférence. Dans son affidavit, M. Christopher Douglas Allard, chargé de projet supérieur pour le projet Kearl, a indiqué que si les travaux étaient stoppés, il y aura un effet d'entraînement sur le calendrier établi pour les travaux à achever d'ici 2012. Bien que cela soit sans doute vrai, je note également que ce calendrier présente un certain caractère vague. Par exemple, le creusage de fossés se poursuivra au cours [TRADUCTION] « du premier trimestre ou de la première moitié de 2008 » (par. 40 de l'affidavit). L'assèchement commencerait ensuite, et Imperial Oil [TRADUCTION] « croit » qu'elle devrait commencer à l'été 2008, étant donné que de nombreux facteurs peuvent avoir une incidence sur la cadence de l'assèchement (par. 41 de l'affidavit). Si le creusage de fossés prend fin et que l'assèchement ne peut pas avoir lieu comme prévu, [TRADUCTION] « cela peut faire allonger le projet d'une ou de plusieurs années » (par. 44 de l'affidavit).

[22] Vu ces estimations brutes, et en l'absence de tout contre-interrogatoire relatif aux affidavits, on peut difficilement estimer avec un degré de certitude les préjudices qui découleraient d'un sursis à long terme. Imperial Oil a également soutenu que pour commencer l'exploitation du projet Kearl

conformément au calendrier, elle doit commander certains équipements, acquérir des services d'ingénierie et exécuter un contrat de terrassement et de construction. Bon nombre des pièces d'équipement doivent être commandées 3 ou 4 années avant leur livraison, et le coût et la disponibilité de ces équipements pourraient changer pendant ce temps. Qui plus est, les centaines d'ingénieurs qui ont été mobilisés pour ce projet seraient probablement redéployés à d'autres projets, et il serait impossible de dire combien d'entre eux pourraient réintégrer le projet Kearnl après le relancement.

[23] Il y a assurément des coûts à prendre en considération, mais leur montant est difficile à évaluer. Il est également difficile de prévoir la proportion de ces coûts qu'Imperial Oil serait en mesure de recouvrer. Il apparaît toutefois clairement qu'un report à court terme ne constituera probablement pas un obstacle majeur au calendrier global du projet. Qui plus est, Imperial Oil risque de perdre bien plus si elle réalise d'autres travaux et augmente son investissement de capitaux, puisque sa demande de contrôle judiciaire est rejetée par la Cour dans un an environ.

[24] Il est vrai que, du point de vue de l'indemnisation, Imperial Oil s'est engagée à souscrire à un plan de perte nette nulle aux termes de l'autorisation accordée en vertu du paragraphe 35(2), de sorte que tout habitat de poissons qui est altéré, perturbé ou détruit doive être remplacé selon un ratio de 2 à 1. Je suis également conscient de l'engagement pris par la demanderesse vis-à-vis les dommages qui peuvent être causés par l'octroi d'un sursis. Ce ne sont toutefois que certains des éléments qui doivent être pris en considération. Un élément qui me semble beaucoup plus important est l'importance cruciale de la résolution de toutes les incertitudes, juridiques et autres, avant le

lancement d'un projet aussi important. On ne pourra le faire que lorsque les questions auront été entièrement examinées, et que lorsque toutes les parties intéressées auront eu l'occasion de se faire entendre.

[25] Pour toutes ces raisons, la demande de redressement provisoire sera rejetée. En revanche, je rendrai une ordonnance, conformément à la règle prévue au paragraphe 373(3) des *Règles des Cours fédérales* (DORS/98-106), pour que cette affaire fasse l'objet d'une audience accélérée. De plus, conformément aux règles prévues aux articles 104 et 105 des *Règles des Cours fédérales*, je rendrai une ordonnance visant à ajouter, en tant que défenderesses, les demandeurs du dossier n° T-418-08, Pembina Institute for Appropriate Development et Sierra Club of Canada, et à regrouper partiellement ces deux affaires, de sorte que la question critique soulevée dans le dossier n° T-418-08 puisse être abordée pendant l'audience de l'affaire. Cette ordonnance sera également signifiée aux deux autres demanderesses du dossier n° T-535-07, la Prairie Acid Rain Coalition et la Toxics Watch Society of Alberta, de sorte que ces dernières puissent demander à être ajoutées aux défendeurs dans ce dossier.

[26] J'ai communiqué oralement mon ordonnance aux parties le 24 mars 2008, et je les ai invitées à s'entendre sur un calendrier proposé de toutes les étapes à franchir afin de faire passer cette affaire à une audience accélérée. L'avocat de la demanderesse et celui du défendeur, en consultation avec l'avocat des demandeurs dans le dossier n° T-535-07, se sont entendus sur un calendrier et sur les questions à aborder par la Cour pendant l'audience partiellement regroupée des

demandes dans les dossiers n° T-460-08 et 418-08. La substance de leur entente est donc intégrée à mon ordonnance.

[27] Aucuns dépens n'ont été demandés et aucuns ne seront adjugés.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que :

- La demande de sursis soit rejetée.
- L'audience de la demande de contrôle judiciaire soit accélérée et ait lieu à Calgary les 7 et 8 mai 2008, selon le calendrier suivant :
 - Le 31 mars 2008 : Affidavit de la demanderesse déposé et signifié.
 - Le 3 avril 2008 : Affidavit des défendeurs déposé et signifié.
 - D'ici le 7 avril 2008 : Achèvement des contre-interrogatoires relatifs aux affidavits.
 - Le 9 avril 2008 : Dossier de la demande de la demanderesse déposé et signifié.
 - Le 14 avril 2008 : Dossier de la demande des défendeurs déposé et signifié.
- Les parties suivantes sont ajoutées en tant que défendeurs : le Pembina Institute for Appropriate Development et le Sierra Club of Canada.
- La présente ordonnance sera également signifiée à la Prairie Acid Rain Coalition et à la Toxics Watch Society of Alberta, de sorte que ces dernières puissent demander à être ajoutées aux défendeurs dans l'espèce.
- Les requêtes découlant de différends quant à l'admissibilité ou à la pertinence de la preuve, s'il y a lieu, seront déposées et signifiées par les parties à l'intérieur des délais ordinaires prévus pour les requêtes dans les *Règles des Cours fédérales*, et elles seront présentables avant l'audience de la Cour concernant les mérites de la demande.
- Les questions à trancher par la Cour dans la demande de contrôle judiciaire comprennent les suivantes :

- Quel est l'effet du jugement rendu par la Cour fédérale dans le dossier T-535-07 sur la validité de l'autorisation accordée en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* par le ministère des Pêches et Océans Canada (MPO) à Imperial Oil Resources Ventures Limited le 8 février 2008? Plus précisément, l'autorisation est-elle rendue nulle par l'application de la loi?
- Si l'autorisation n'est pas rendue nulle par le jugement rendu dans le dossier T-535-07 et par l'application de la loi, la Cour devrait-elle décider d'accorder le redressement demandé à l'élément 2b) du redressement demandé dans l'avis de demande figurant au dossier T-418-08, et ainsi annuler l'autorisation?
- Si l'autorisation demeure valide d'un point de vue juridique, le MPO, ou son ministre, est-il légalement autorisé à révoquer ou annuler l'autorisation?
- La demande de contrôle judiciaire qui est l'objet du dossier n° 418-08 a été intégrée à l'espèce, mais seulement dans la mesure nécessaire pour aborder la deuxième des trois questions susmentionnées. Rien dans la présente ordonnance n'empêche le Pembina Institute for Appropriate Development, la Prairie Acid Rain Coalition, le Sierra Club of Canada ou la Toxics Watch Society of Alberta de soulever toute question restante du dossier T-418-08 à l'occasion d'une audience ultérieure, pourvu que ces organismes soient liés par leur choix de soumettre à la Cour la deuxième question telle qu'elle est notée ci-dessus.
- Toutes les parties assumeront leurs propres dépens et débours dans l'espèce.

« Yves de Montigny »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-460-08

INTITULÉ : Imperial Oil Resources Ventures Limited
c.
Ministre des Pêches et des Océans
Procureur général du Canada

REQUÊTE ENTENDUE PAR TÉLÉCONFÉRENCE

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 26 mars 2008

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** de MONTIGNY J.

DATE DES MOTIFS : Le 27 mars 2008

COMPARUTIONS :

M ^e Munaf Mohamed	POUR LA DEMANDERESSE
M ^e Martin Ignasiak	
M ^e Kirk N. Lambrecht	POUR LES DÉFENDEURS
M ^e Nixon Sean	POUR L'INTERVENANT

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Fraser Milner Casgrain Avocats 237 – 4 ^e avenue S.O. Calgary (Alberta) T2P 4X7	POUR LA DEMANDERESSE
John H. Sims Sous-procureur général du Canada	POUR LES DÉFENDEURS