

Assujettissement des projets de développement résidentiel
à l'article 22 de la LQE

La Cour d'appel remet les pendules à l'heure

Le 18 avril 2013, la Cour d'appel du Québec a rendu une importante décision quant à l'interprétation à donner aux exemptions de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Le plus haut tribunal de la Province fut appelé à déterminer si un promoteur immobilier devait obtenir un certificat d'autorisation en vertu de cet article préalablement à la construction d'immeubles résidentiels en copropriété dans une zone inondable.

PAR RÉMI JOLICOEUR

LL. M., avocat au cabinet Daigneault,
avocats Inc.
remi.jolicoeur@daigneaultinc.com

LE PROJET DOMICILIAIRE

La compagnie 6169970 Canada inc. (le « promoteur ») est propriétaire depuis 2003 d'un terrain vacant aux abords de la rivière des Mille-Îles, à Laval (la « propriété »). Le promoteur avait acquis la propriété située en plaine inondable dans l'objectif d'y construire un immeuble de dix étages comprenant plusieurs dizaines d'unités de condominiums résidentielles (le « projet domiciliaire »).

En décembre 2010, le promoteur dépose une demande de permis de construction à la Ville de Laval (la « Ville »). Le 18 juin 2012, suite à un jugement rendu par la Cour supérieure lui ordonnant de ce faire, la Ville délivre finalement le permis pour la construction du bâtiment multifamilial visé. Les travaux de construction du projet domiciliaire commenceront à la fin de l'été.

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) était toutefois d'avis qu'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la LQE (« CA22 ») devait être obtenu par le promoteur, préalablement aux travaux. Le promoteur s'adresse donc aux tribunaux pour faire trancher la question et, dans l'intervalle, le Procureur général du Québec dépose une requête afin que cessent tous les travaux, jusqu'à ce que jugement soit rendu sur le fond.

L'ARTICLE 22 LQE ET SES EXEMPTIONS RÉGLEMENTAIRES

Conformément à l'article 22 LQE, quiconque désire ériger une construction susceptible de modifier

de la qualité de l'environnement ou de libérer des contaminants dans l'environnement, doit, préalablement aux travaux, obtenir un certificat d'autorisation du ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (le « Ministre »). L'article 22 est rédigé en termes très larges et, en conséquence, le Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (le « RALQE ») exempte certaines constructions de cette condition préalable.

Sont notamment soustraites de l'application de l'article 22 LQE, les constructions réalisées sur une rive, dans une plaine inondable ou sur le littoral d'un cours d'eau ou d'un lac au sens de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (la « Politique »), dans la mesure où elles auront fait l'objet d'une autorisation spécifique d'une municipalité en application d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction (« règlements d'urbanisme »). Par contre, les constructions destinées à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques, elles, n'y sont pas soustraites.

LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

En l'espèce, il n'était pas contesté que la construction serait réalisée en plaine inondable au sens de la Politique et qu'elle avait fait l'objet d'une autorisation spécifique d'une municipalité (c'est-à-dire le permis de construction délivré par la Ville).

La pomme de discorde se situait plutôt sur l'interprétation à donner aux groupes de mots « destinés à » et « des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques ». Si la construction pouvait être qualifiée ainsi, l'exemption du troisième paragraphe de l'article premier du RALQE ne s'appliquait pas et la construction restait assujettie à l'obtention d'un CA22.

Le MDDEFP prétendait que le projet était à des fins commerciales du fait qu'il consistait en un projet de construction et de vente d'unités d'habitation effectué dans le but de réaliser un gain. Selon lui, dès lors qu'un projet était commercial pour le promoteur, le Ministre se réservait le droit



d'examiner si la construction avait un impact sur l'environnement. L'autre argument du MDDEFP était qu'il fallait tenir compte de l'ampleur du projet prétendant que les travaux importants devraient être autorisés par le Ministre et les plus modestes, par les municipalités.

Le promoteur, lui, s'en remettait notamment au sens littéral du verbe « destiner », qui consiste à fixer l'usage d'une chose. Or, l'usage de la construction est résidentiel et il ne peut en être autrement, car c'est l'unique usage que permet la réglementation d'urbanisme dans la zone où elle est située. Le projet de développement domiciliaire étant destiné à des fins strictement résidentielles, il bénéficie de l'exemption du troisième alinéa de l'article premier du RALQE avec ce qui lui est accessoire; le fait de vendre les unités d'habitation et de réaliser des profits ne change en rien la destination résidentielle de la construction.

LA DÉCISION DE LA COUR D'APPEL

Dans l'affaire 6169970 Canada inc. c. Québec (Procureur général), 2013 QCCA 696, la Cour d'appel du Québec (la « Cour »), dans un arrêt rendu sous les motifs de la Juge Bélanger, rejette les prétentions du MDDEFP et confirme que le promoteur est exempté de l'obtention d'un CA22.

D'abord, la Cour indique que « la discrétion dont jouit le ministre pour émettre ou non un certificat d'autorisation ne va pas jusqu'à décider dans quels cas une demande doit lui être présentée. C'est le [RALQE], qui tranche de la question et qui établit si le ministre doit ou non examiner les impacts potentiels d'un projet. Dans les cas où il y a exemptions, le ministre ne conserve pas ce droit; les municipalités prennent le relais » (paragraphe 40 du jugement).

Relativement au premier argument du MDDEFP, la Cour est d'avis que d'interpréter le RALQE de manière à donner au mot « commercial » un sens différent que celui reconnu en matière d'aménagement du territoire ne tient pas la route. Tout en rappelant l'interrelation entre la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la LQE, et ce, particulièrement en matière de protection des rives, du littoral et des zones inondables, la Cour explique que « la finalité de la réglementation d'urbanisme réside dans le contrôle de l'usage du sol ou de la construction, sans égard à la propriété elle-même, mais uniquement à l'usage qui en est fait. L'identité du propriétaire et des personnes

qui exercent l'usage ou encore le mode de tenure n'a pas à être considérée (...) » (paragraphe 49).

Après avoir relevé les conséquences étonnantes que l'argument du MDDEFP pourrait avoir, à savoir qu'un particulier ou un organisme à but non lucratif qui voudrait réaliser exactement le même projet domiciliaire que celui projeté par le promoteur n'aurait pas, lui, à obtenir un CA22, la Cour « ne voit pas comment, sans tomber dans l'arbitraire, il pourrait être possible d'arriver à l'interprétation [du MDDEFP], qui est de dire qu'une construction destinée à des fins résidentielles devient une construction destinée à des fins commerciales parce que des profits sont projetés. C'est pourquoi [elle] estime que les mots « destinés à » ne réfèrent qu'à l'usage et à rien d'autre » (paragraphe 61).

Quant au deuxième argument du MDDEFP (à savoir l'ampleur du projet), la Cour note que le RALQE « ne fait aucune mention du volume d'une construction ou de l'ampleur des travaux » mais qu'« il réfère plutôt, comme c'est la norme en matière d'aménagement du territoire, à la destination des travaux ou de la construction, donc à l'usage » (paragraphe 63).

CONFIRMATION SANS APPEL DE LA COUR

Ainsi, dans la mesure où il aura été dûment autorisé en vertu des règlements municipaux d'urbanisme, tout projet de construction devant servir à des fins résidentielles réalisé sur une rive, dans une plaine inondable ou sur le littoral d'un cours d'eau ou d'un lac au sens de la Politique, sera exempté de l'application de l'article 22 LQE; le RALQE est clair à cet effet, le jugement de la Cour le confirme.

En confirmant que le troisième paragraphe de l'article premier du RALQE délègue la compétence relative à ces constructions aux municipalités, et en rappelant qu'elle a déjà mis en garde le MDDEFP sur le fait que les interprétations administratives de ce paragraphe doivent être conformes au RALQE, la Cour d'appel invite en quelque sorte le MDDEFP à faire preuve de plus de retenue lorsqu'une autorisation précise a été légalement délivrée par une municipalité, comme c'était le cas en l'espèce. ■

La pomme de discorde se situait plutôt sur l'interprétation à donner aux groupes de mots « destinés à » et « des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques ». Si la construction pouvait être qualifiée ainsi, l'exemption du troisième paragraphe de l'article premier du RALQE ne s'appliquait pas et la construction restait assujettie à l'obtention d'un CA22.