

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Section du territoire et de l'environnement

Date : 13 août 2014

Référence neutre : 2014 QCTAQ 08218

Dossier : STE-M-226954-1407

Devant le juge administratif :

DIANE BOUCHARD

STABLEX CANADA INC.

Partie requérante

c.

MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA
LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Partie intimée

DÉCISION

Requête suivant l'article 107 L.J.A.

Contexte de la demande de sursis

[1] La requérante, Stablex Canada Inc., demande un sursis d'exécution de la décision rendue par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques « MDDELCC » le 20 juin 2014, qui consent au renouvellement de son permis tout en l'assortissant de conditions, en lien avec l'exploitation d'un centre de traitement de matières inorganiques dangereuses et d'un lieu d'enfouissement des matières ainsi traitées.

[2] La requête est instituée en vertu de l'article 107 de la *Loi sur la justice administrative*¹ « LJA » dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

Un recours formé devant le Tribunal ne suspend pas l'exécution de la décision contestée, à moins qu'une disposition de la loi ne prévoie le contraire ou que, sur requête instruite et jugée d'urgence, un membre du Tribunal n'en ordonne autrement en raison de l'urgence ou du risque d'un préjudice sérieux et irréparable.

[...]

(Nos soulignements)

[3] Plus particulièrement, la requérante demande de suspendre l'application des deux conditions contenues au renouvellement du permis jusqu'à ce que le Tribunal ait disposé du recours principal, et que les délais prévus à ces conditions commencent à courir à compter de la décision du Tribunal sur le fond, advenant qu'elle soit défavorable.

[4] Les conditions imposées concernent l'évaluation de l'admissibilité des matières pouvant être traitées chez la requérante, ainsi que l'analyse des paramètres organiques

¹ RLRQ, chapitre J-3.

hydrocarbures C10-C50 et hydrocarbures aromatiques polycycliques dans la solution concentrée afin de contrôler le niveau de concentration de ceux-ci.

[5] La décision précise que la première condition vise à clarifier l'admissibilité des matières pouvant être traitées par le procédé de la requérante, conformément au décret numéro 1317-81 du 13 mai 1981 « décret ».

[6] Ce faisant, la concentration de la matière en contaminants inorganiques à elle seule doit en faire une matière dangereuse au sens du *Règlement sur les matières dangereuses*² « règlement » et cette condition sera applicable dans un délai de 4 mois à compter de la décision.

[7] La décision précise que la seconde condition concernant l'analyse de paramètres organiques supplémentaires dans le contenu total de la solution concentrée constitue la suite logique de la condition précédente puisqu'elle vient fixer des mesures visant à contrôler, cette fois dans la solution concentrée, le niveau de concentration des hydrocarbures C10-C50 et des hydrocarbures aromatiques polycycliques et que cette condition sera applicable dans un délai de 12 mois à compter de la décision.

Prétentions de la requérante

[8] À l'appui de sa requête en sursis, la requérante a produit une déclaration solennelle détaillée datée du 31 juillet 2014 de monsieur Guy Thibault³, l'un de ses administrateurs et représentants, dûment autorisé aux fins des présentes, ainsi qu'un cahier d'autorités.

[9] Lors de sa plaidoirie, il réfèrera, entre autres, aux pièces R-1 à R-4 déjà versées à l'appui de la contestation.

[10] Elle soutient rencontrer les trois critères de l'apparence de droit quant à la faiblesse de la décision contestée, du préjudice irréparable qui jouerait en sa faveur ainsi que de la prépondérance des inconvénients qui pencherait aussi en sa faveur.

² RLRQ, chapitre Q-2, r.32.

³ Pièce R-1.

[11] La requérante plaide que son permis délivré en 1998, renouvelé une première fois en 2003 sans exclure les matières visées par la décision contestée, et renouvelé une nouvelle fois en 2008, toujours sans de telles exclusions, confirme l'apparence de droit.

[12] Quant à la première condition, il s'agirait en fait et en droit d'un refus de renouvellement de son permis pour les matières que la requérante était autorisée à recevoir en vertu de son permis de 2008.

[13] Elle fait le même raisonnement en ce qui a trait à la deuxième condition, laquelle constitue la suite logique de la première et n'a de justification que par la première.

[14] D'après la requérante, le MDDELCC a changé son interprétation du décret en cause, lorsqu'il détermine la portée de ce décret émis en fonction du droit en vigueur en 1981, à partir du règlement entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997 et modifié par la suite, constituant ainsi une erreur de droit.

[15] Selon sa prétention, le décret doit être interprété à la lumière du droit qui prévalait à l'époque de son adoption et qui a donné lieu à la délivrance du permis et aux renouvellements successifs, dont la légalité n'a pas été remise en question par le MDDELCC.

[16] Le permis de 1998, renouvelé en 2003 et en 2008, n'a, selon la requérante, jamais contenu les exclusions qui sont imposées dans la décision contestée.

[17] Pour ce qui concerne le préjudice irréparable, la requérante soutient que la première condition l'obligera à rompre des contrats avec de nombreux clients qui acheminaient, jusqu'ici, à ses installations des matières visées par les exclusions, et que cette situation concernerait une trentaine de générateurs différents et entraînerait une baisse de revenus de l'ordre de 2 300 000,00\$ par année et une baisse de volume d'environ 10 600 tonnes par année.

[18] Elle soutient également que l'exclusion de certaines matières précisées dans les catégories génériques identifiées par un astérisque dans la première condition toucherait environ 217 générateurs et, du reste, il n'y a pas d'installation autorisée au Québec pour recevoir et traiter les matières que ces clients acheminaient jusqu'à ce jour à ses installations.

[19] Selon la requérante, il en résulterait une baisse anticipée de revenus de près de 2 100 000,00 \$ et une baisse des arrivages annuels de l'ordre de 9 800 tonnes par année.

[20] La requérante prétend que ce préjudice ne pourra être compensé advenant une décision favorable du Tribunal sur le fond.

[21] En outre, la baisse d'activités impliquerait, selon la requérante, le licenciement de 15 à 20 employés spécialisés qu'il serait par la suite très difficile de réembaucher advenant une décision favorable du Tribunal.

[22] Aussi, des ententes déjà conclues à long terme pouvant aller jusqu'à 5 ans avec les clients pour les matières que la requérante ne pourra plus recevoir et traiter à ses installations ne pourront être respectées; une résiliation de telles ententes commerciales dans le délai de 4 mois indiqué par le MDDELCC pourrait impliquer des pénalités pour la requérante, ce qui impliquerait la perte définitive de ces clients qui devront conclure d'autres ententes commerciales avec des fournisseurs hors Québec, ainsi que la perte pour la requérante du volume des matières traitées à l'extérieur.

[23] Quant à la deuxième condition, elle impliquerait des investissements considérables de la part de la requérante, en ce qui concerne notamment des achats d'équipements, des modifications au laboratoire, l'embauche de consultants et de techniciens de laboratoire représentant des coûts récurrents, en outre d'introduire des délais substantiels dans le cycle de production actuel de la requérante dus aux méthodes d'analyses exigées, lesquelles ne peuvent être implantées dans le délai exigé par le MDDELCC.

[24] La requérante explique que les changements qui doivent être initiés incessamment afin de répondre aux exigences pourraient devenir inutiles advenant une décision favorable du Tribunal sur le recours au fond.

[25] Elle conclut que la prépondérance des inconvénients va en sa faveur, car elle exerce ses activités en vertu de certificats d'autorisation ou de permis valablement émis et renouvelés à travers le temps depuis près de 30 ans, alors que le MDDELCC ne s'y est jamais opposé.

[26] Au surplus, la requérante ajoute que le MDDELCC n'a allégué aucune conséquence environnementale en lien avec le traitement des matières maintenant visées par les conditions imposées dans la décision contestée.

Prétentions du Procureur général du Québec

[27] La procureure de la partie intimée a produit un affidavit circonstancié signé le 11 août 2014 par Hélène Proteau, directrice régionale au MDDELCC, ainsi que des cahiers de pièces et d'autorités; elle a également présenté au Tribunal une argumentation écrite à l'appui de ses prétentions.

[28] Essentiellement, elle soutient qu'il n'existe aucune apparence de droit quant à l'octroi d'un sursis en l'instance, puisque l'autorisation de la requérante vise et a toujours visé l'établissement d'un centre de traitement de résidus inorganiques industriels, tel que le démontrent d'ailleurs les documents produits à l'appui, et de manière contemporaine, à l'adoption du décret de 1981.

[29] Elle soutient qu'il n'a jamais été question de recevoir et de traiter des résidus organiques industriels dans l'établissement de la requérante.

[30] Selon la procureure, et tout en référant notamment à l'étude d'impact de 1980 préparé par la requérante, elle ajoute que les matières traitées par le procédé « Sealosafe » consistent en des résidus inorganiques industriels, et non pas en des résidus organiques industriels, puisque le procédé en question n'est tout simplement pas conçu pour recevoir et traiter de tels résidus organiques.

[31] Quant à cet aspect, elle plaide que ce procédé n'a jamais fait l'objet d'une demande d'autorisation pour le traitement de résidus organiques industriels et qu'aucune demande spécifique avec étude à l'appui n'a été déposée au MDDELCC à cet effet.

[32] La procureure renchérit en ajoutant que le décret de 1981 ne permet à la requérante que de recevoir et traiter des matières dangereuses inorganiques et que les certificats d'autorisation délivrés entre 1982 et 1996 ne visaient qu'un centre de traitement de résidus inorganiques industriels.

[33] Selon elle, le MDDELCC a toujours prévu des cas possibles de co-contamination de certaines matières inorganiques par des matières organiques, d'où la mise en place de critères d'admissibilité.

[34] Ce faisant, bien qu'une co-contamination ne soit pas spécifiquement interdite, la procureure précise que le MDDELCC est toujours intervenu par l'ajout de conditions à l'admissibilité au site afin de limiter l'apport de contaminants organiques dans les résidus

inorganiques industriels pouvant être traités chez la requérante et qu'un des éléments clés à cet égard est l'utilisation des mots « identification des matières dangereuses potentiellement admissibles chez Stablex Canada inc. » contenus à l'annexe 11 de la demande de permis de 1998; le même vocable est d'ailleurs utilisé dans la décision contestée.

[35] Elle plaide que la condition 1 vise à clarifier l'admissibilité des résidus pouvant être traités par la requérante selon les termes du décret de 1981, et qu'il ne s'agit pas de refuser des matières autrefois autorisées puisque la requérante n'a jamais été autorisée à traiter des résidus organiques.

[36] Elle ajoute que les certificats d'autorisation ou permis délivrés faisant suite à l'obtention d'un décret gouvernemental ne peuvent avoir une portée plus large et que le MDDELCC est lié par ce décret.

[37] Quant à la condition 2, elle vient mettre en place des mesures de contrôle du niveau de concentration de deux paramètres organiques dans la solution concentrée, en considération du fait que la co-contamination est possible, qu'il s'agit là d'une norme d'exploitation et qu'il n'y a pas de droits acquis en matière de norme d'exploitation.

[38] Les matières identifiées par deux astérisques dans la décision contestée entrent dans les catégories des matières dangereuses organiques telles que définies par l'annexe 4 du règlement, et que la requérante n'a jamais été autorisée à recevoir et à traiter de sorte qu'elle ne peut aujourd'hui prétendre que la décision a eu pour effet de rendre ces matières inadmissibles.

[39] Il ne s'agit pas en l'espèce d'un refus de permis, mais bien de la délivrance d'un permis avec conditions, tel que le prévoit l'article 70.12 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴.

[40] Subsidiairement, la procureure de la partie intimée plaide que le Tribunal ne peut suspendre les conditions inhérentes au permis sans suspendre le permis, puisque l'article 107 LJA permet au Tribunal de suspendre une décision, soit celle de délivrer le permis avec des conditions, mais que cet article ne permet pas au Tribunal de délivrer un nouveau permis sans aucune condition, comme le souhaiterait la requérante.

⁴ RLRQ, chapitre Q-2.

[41] Pour ce qui concerne le préjudice irréparable, elle plaide que la requérante ne peut prétendre à un quelconque préjudice du fait qu'elle ne peut recevoir et traiter des matières dangereuses organiques puisqu'elle n'a jamais eu l'autorisation de le faire, ses autorisations ou permis ne visant que les matières inorganiques industriels ou visées par la co-contamination avec des matières organiques dans une très faible proportion, et étant compatibles avec le procédé *Sealosafe*.

[42] En outre, la requérante n'en aurait pas fait légalement la preuve puisqu'aucun contrat n'a été produit afin d'étayer ses prétentions.

[43] Aussi, elle plaide que l'imposition de meilleurs paramètres de contrôle ont justement pour but de s'assurer d'une meilleure évaluation du pourcentage de matières organiques dans la solution concentrée, d'autant plus que l'étude d'impact produite par la requérante a démontré que le procédé de traitement par le *Sealosafe* n'est pas efficace au-delà de 3 à 5 % de matière organique.

[44] Pour ce qui concerne la balance des inconvénients, elle doit pencher en faveur de l'intérêt public, de la protection de l'environnement et du respect de la décision gouvernementale de permettre à la requérante de traiter et d'enfouir des matières inorganiques dangereuses ou toxiques, tel que prévu au décret de 1981.

Analyse

[45] L'article 107 LJA pose le principe qu'un recours formé devant le Tribunal ne suspend pas l'exécution de la décision contestée.

[46] Il prévoit cependant qu'un membre du Tribunal peut suspendre l'exécution d'une décision contestée en raison de l'urgence ou du risque d'un préjudice sérieux et irréparable.

[47] Le caractère exceptionnel de la suspension d'exécution est un principe général fondé sur la présomption de validité de la décision contestée⁵.

[48] La requérante a le fardeau de prouver une situation qui justifie la suspension d'exécution⁶.

⁵ *Houle c. Commission de police du Québec*, [1985] R.D.J. 274, p. 275.

⁶ *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, J.E. 95-1289, C.A. Mtl 500-46-000045-957, 1995-06-12, p. 6.

[49] Les principes généraux régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'ordonner une suspension d'exécution sont les mêmes que ceux de l'injonction interlocutoire⁷, à savoir l'apparence de droit, le préjudice irréparable et la balance des inconvénients; une jurisprudence constante du Tribunal est à cet effet.

[50] La requérante doit démontrer que la situation d'urgence ou le risque de préjudice sérieux et irréparable est appuyé sur une apparence de droit suffisante et sur une prépondérance des inconvénients en sa faveur.

[51] Après avoir entendu les plaidoiries et après l'examen sommaire que requiert le sursis, le Tribunal est d'avis que la requérante n'a pas rempli son fardeau de preuve quant aux trois critères.

[52] Le Tribunal traitera d'abord l'argument présenté comme subsidiaire par la partie intimée.

[53] Il n'y a pas eu l'équivalent d'un refus de permis, comme le soutient la requérante, mais le ministre a plutôt délivré un permis avec conditions.

[54] Or, l'ordonnance de sursis recherchée doit avoir un effet pratique favorable pour la requérante et lui permettre de poursuivre ses activités d'exploitation de son centre de traitement de matières inorganiques dangereuses ou toxiques d'une manière intérimaire jusqu'à ce qu'une décision intervienne sur le fond.

[55] Or, l'ordonnance de sursis demandée n'aurait pas l'effet pratique recherché par la requérante en l'instance, puisque le Tribunal ne peut suspendre seulement les conditions sans affecter le permis en lui-même, de sorte que si le sursis était accordé, la requérante n'aurait plus de permis pour opérer, la décision ayant accordé un permis avec conditions serait dès lors suspendue.

[56] Le sursis ne peut avoir pour effet de faire revivre un ancien permis, ou équivaloir à une décision délivrant un nouveau permis sans condition; la requérante ne désire pas simplement maintenir un statu quo pendant l'instance, mais elle demande au Tribunal de modifier substantiellement la nature du permis délivré à l'étape d'un sursis, ce qu'il ne peut pas faire.

⁷ *Manitoba (P.G.) c. Metropolitan Stores Ltd*, [1987] 1 R.C.S. 110.

[57] Même si ce motif est suffisant pour disposer de la requête, le Tribunal ajoute que la requérante n'a pas démontré d'apparence de droit à l'examen sommaire du sursis, puisque le décret de 1981 ne vise que les matières inorganiques dangereuses et qu'en tout temps pertinent, elle n'a été autorisée par le MDDELCC qu'à recevoir et traiter de telles matières.

[58] La mise en place de mesures de contrôle plus actuelles dans les cas possibles de co-contamination et tel qu'en fait état la décision contestée, milite en faveur de l'intérêt public et de la protection de l'environnement.

[59] Ces mesures ont pour but d'assurer un meilleur contrôle du pourcentage de matières organiques dans la solution concentrée afin de s'assurer qu'il s'agit toujours d'une matière inorganique constituant une matière dangereuse au sens du règlement et que la requérante est autorisée à recevoir et à traiter.

[60] Par ailleurs, la requérante ne peut prétendre à un préjudice irréparable quant à des normes d'exploitation mettant en cause des matières qu'elle n'a jamais eu l'autorisation de recevoir et de traiter, à savoir des matières organiques.

[61] Il ne peut s'agir, comme elle le prétend, de se voir exclure des matières qu'elle pouvait auparavant traiter, puisque la requérante n'a jamais été autorisée à recevoir des résidus organiques, dont le procédé de traitement doit répondre à d'autres considérations environnementales.

[62] Dans ce contexte, le préjudice sérieux et irréparable n'a pas été démontré, et la balance des inconvénients penche en faveur de l'intérêt public, de la protection de l'environnement, de la présomption de validité de la décision contestée, à la lumière notamment du décret de 1981.

PAR CES MOTIFS, le Tribunal :

REJETTE la requête en sursis d'exécution de la décision rendue par le MDDELCC le 20 juin 2014.

CONVOQUE les procureurs des parties à une conférence de gestion téléphonique que tiendra le Tribunal le 6 octobre prochain, à 14h45 dans le présent dossier, afin que le dossier soit mis en état et que des dates d'audience soient déterminées dans les meilleurs délais.

ORDONNE aux procureurs de se rendre disponibles pour cette conférence téléphonique.

DIANE BOUCHARD, j.a.t.a.q.

Daigneault, avocats inc.
Me Robert Daigneault
Procureur de la requérante

Bernard, Roy (Justice-Québec)
Me Nathalie Fiset
Procureure de la partie intimée