

Gisèle Lamoureux

botaniste-écologiste

Lévis, le 15 décembre 2006

Dépôt

Protection d'une espèce menacée:

Jugement du 17 novembre 2006, de la Cour supérieure

maintenant le refus du projet d'agrandissement du

Lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Athanase,
situé près de Saint-Jean-sur-le-Richelieu

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT D'IBERVILLE

N° : 755-17-000369-044

DATE : 17 novembre 2006

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE JEAN-PIERRE CHRÉTIEN, J.C.S.

COMPO-HAUT-RICHELIEU INC.

et

CENTRE D'ENFOUISSEMENT SANITAIRE DE SAINT-ATHANASE INC.

Demanderesses

c.

Me THOMAS J. MULCAIR, ès qualités de ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, représenté par le Procureur général du Québec

et

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, représenté par le Procureur général du Québec

Défendeurs

et

LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DU HAUT-RICHELIEU

et

SITA CANADA INC.

Mises en cause

JUGEMENT

[1] Les demanderesses et, plus particulièrement, Compo-Haut-Richelieu inc. («Compo») demandent que le décret 88-2004 du 4 février 2004 adopté par le Gouvernement du Québec («Gouvernement»), décret ayant refusé l'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire («LES») de Saint-Athanase, situé près de Saint-Jean-sur-Richelieu, soit annulé.

[2] Elles demandent, de plus, qu'il soit ordonné, d'une part, au ministre de l'Environnement de réétudier la demande de décret dans le respect des règles de justice administrative et, d'autre part, au Gouvernement de rendre une nouvelle décision relative à leur projet dans le respect de ces règles.

[3] Le LES original de Saint-Athanase fut fermé en 1993 et Compo, après un long processus de sélection de sites possibles, voulait y exploiter un nouveau LES, adjacent à l'ancien, et ce, sur une période de 25 ans afin d'y enfouir 300 000 tonnes métriques («t.m.») de déchets solides annuellement pendant les 7 premières années d'exploitation, puis 85 000 t.m. par la suite.

[4] Compo est une société mixte dont l'actionnaire majoritaire est la Municipalité régionale de Comté («MRC») du Haut-Richelieu, à hauteur de 60%, et Sita Canada inc., à hauteur de 40%.

[5] Compo voulait assurer la rentabilité de son projet d'agrandissement en ayant un coût pour chaque t.m. enfouie qui soit compétitif, permettant ainsi d'attirer à son LES suffisamment de clientèle externe afin de financer les coûts importants d'achat du site déjà existant, propriété du Centre d'enfouissement sanitaire de Saint-Athanase inc. («Centre St-Athanase»), et ceux relatifs à son aménagement initial. D'où, pour Compo, le besoin que 300 000 t.m. soient enfouies annuellement dans son nouveau LES pendant les 7 premières années de son exploitation afin d'en permettre le financement.

[6] Les besoins propres de la MRC du Haut-Richelieu étaient d'environ 85 000 t.m. par année et il était prévu que l'excédent, soit environ 215 000 t.m., proviendrait d'autres MRC.

[7] Compo voulait, ainsi, avoir un LES sur le territoire même de la MRC du Haut-Richelieu, et cela, à un coût qui soit raisonnable et le moins cher possible pour les quelque 104 000 citoyens de cette MRC.

[8] Compo demande donc la révision judiciaire de la décision du Gouvernement en alléguant, d'une part, que cette décision est arbitraire, abusive, manifestement déraisonnable et discriminatoire et, d'autre part, qu'elle avait une expectative légitime d'obtenir une décision favorable.

[9] Compo précise ses motifs en plaidant qu'il y eût absence de lien logique entre les motifs de la décision attaquée et le dossier tel que présenté et modifié, absence de prise en compte de facteurs pertinents et déterminants, empêchements de répliquer aux arguments du Gouvernement avancés à l'encontre du projet, changements constants dans les positions administratives lors du processus, et elle ajoute, avec insistance, que le cumul des règles relatives à l'aménagement du territoire ayant mené au choix du site venait grandement restreindre la discrétion dont jouissait le Gouvernement lorsqu'il prit sa décision.

[10] La frustration de la MRC du Haut-Richelieu atteint son comble principalement pour trois bonnes raisons, selon elle.

[11] Premièrement, elle a dépensé, coût assumé par ses contribuables municipaux, près de deux millions de dollars en frais de toutes sortes afin de faire approuver son

projet de LES à Saint-Athanase, et ce, pour le seul et unique bien de tous ses citoyens, le tout en pure perte finalement.

[12] Deuxièmement, le Gouvernement et ses ministères ont approuvé, antérieurement au 4 février 2004, le *schéma d'aménagement régional* et le *plan de gestion des matières résiduelles* de la MRC du Haut-Richelieu qui indiquent, tous deux, que le LES projeté se situe bel et bien à Saint-Athanase, juste à côté de l'ancien LES, de telle sorte que le Gouvernement aurait dû être cohérent lorsqu'il a pris sa décision du 4 février 2004.

[13] Troisièmement, la MRC du Haut-Richelieu, ne pouvant plus enfouir ses matières résiduelles sur son territoire après 1993, se vit contrainte de les exporter dans une autre MRC, située sur la rive nord du fleuve Saint-Laurent, MRC qui, elle, accueille des matières résiduelles provenant d'autres MRC, ce que ne peut faire la MRC du Haut-Richelieu - ce qui lui semble tout à fait paradoxal - le tout faisant en sorte que ses déchets font de longs voyages sur les routes du sud du Québec, et ce, à fort prix pour l'ensemble des citoyens qu'elle représente.

[14] Le Gouvernement plaide, de son côté, que le processus prévu à la *Loi sur la qualité de l'environnement* («LQE»), L.R.Q., c. Q-2, fut suivi, que ce processus est évolutif et que le Cabinet est le décideur politique ultime qui fait tous les arbitrages finaux en fonction des intérêts de l'ensemble de la population du Québec.

[15] Cette position s'appuie, selon le Procureur général du Québec («PGQ») sur l'article 31.5 de la LQE qui prévoit que le Gouvernement «peut» délivrer un certificat d'autorisation pour la réalisation d'un projet, et non pas qu'il est tenu de le faire.

[16] En l'espèce, le PGQ ajoute, entre autres, qu'il y eût une étude d'impact sur l'environnement préparée pour le compte de Compo, la tenue d'audiences devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement («BAPE») qui en vint à la conclusion en juin 2001 que le projet d'agrandissement du LES n'était pas acceptable, de nombreuses lettres, avis, rencontres et discussions entre les représentants de Compo et ceux du ministère de l'Environnement («MENV») sur différents sujets techniques et, enfin, deux rapports d'analyse environnementale faits par le MENV en 2003, l'un en date du 28 février et l'autre en date du 31 juillet, qui recommandaient tous deux un projet de 78 000 t.m. seulement, avec conditions afférentes, lesquelles étaient plus lourdes dans le deuxième cas. Cependant, le Cabinet, le 4 février 2004, décida de ne pas accorder de certificat.

[17] Le Tribunal indique en terminant la présente section qu'il s'est rendu, le 16 mai 2006, en compagnie des avocats et des représentants de Compo et du PGQ sur l'ancien LES de Saint-Athanase, près de Saint-Jean-sur-Richelieu, à côté duquel Compo projette de faire l'agrandissement demandé.

REVUE DES FAITS

[18] L'agrandissement que Compo désire réaliser pour le compte de la MRC du Haut-Richelieu couvre une superficie d'environ 33 hectares située sur une partie des lots 46 à 49, 51 et 52 du cadastre de la Paroisse de Saint-Grégoire-le-Grand, circonscription foncière de Saint-Jean, faisant partie du territoire de Mont-Saint-Grégoire. Cet agrandissement se situe à côté de l'ancien LES fermé en 1993. Ce projet est localisé à l'extrémité sud du Grand Bois de Saint-Grégoire, d'une superficie de plus de 450 hectares, constituant l'un des derniers grands bois de la Montérégie, mis à part les boisés des collines montérégiennes.

[19] Les faits dans la présente affaire s'étalent sur une période de plus de 20 ans. Le Tribunal trace ci-après la chronologie des événements, rencontres, lettres, avis et documents qu'il estime particulièrement pertinents, le tout afin de faciliter la compréhension de l'historique de ce dossier.

[20] 1984, la MRC du Haut-Richelieu réalise une étude afin d'identifier un site d'enfouissement et 19 sites potentiels sont ciblés, pièce P-7 A, p. 13.

[21] 1986, le Centre St-Athanase acquiert les lots adjacents à son site, soit les lots 46 à 49, 51 et 52, situés dans la Paroisse de Saint-Grégoire-le-Grand d'une superficie de 82 hectares, pièces P-7 A, p. 16, P-14.

[22] 1988, réalisation d'une étude sur le choix d'un site. Le site du LES de Saint-Athanase est identifié parmi les 6 endroits les plus favorables, pièces P-3 , P-14.

[23] 16 mai 1989, premier avis de projet envoyé au MENV demandant un agrandissement de 33 hectares du LES de Saint-Athanase, avis envoyé par Centre St-Athanase, pièce P-14.

[24] 10 janvier 1990, décision 154333 de la Commission de protection du territoire agricole du Québec («CPTAQ») refusant l'utilisation à des fins autres qu'agricoles du site de 33 hectares projeté à Saint-Athanase, pièce P-13.

[25] 4 juin 1990, décision 165998 de la CPTAQ relative au projet de LES de Sainte-Anne-de-Sabrevois qui rejette la demande en précisant qu'il n'est pas nécessaire qu'elle se prononce puisqu'elle avait déjà autorisé ce projet le 15 octobre 1980, pièce P-12.

[26] 5 mai 1992, décision no T-000 596 du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole («TAPTA»), laquelle casse la décision 154333 de la CPTAQ et autorise l'utilisation à des fins autres qu'agricoles du site de 33 hectares où est projeté l'agrandissement du LES déjà existant de Saint-Athanase, pièce P-13 A.

[27] 13 juillet 1992, décision no T-000 895 du TAPTA, laquelle refuse la demande d'utiliser à des fins autres qu'agricoles le site où il est projeté d'aménager un LES à Sainte-Anne-de-Sabrevois, pièce P-12 A.

[28] 3 avril 1993, injonction émise par la Cour supérieure arrêtant l'exploitation du LES de Saint-Athanase dont la capacité était plus que dépassée, pièce P-7 D, annexe G-3.

[29] 14 juin 1993, entrée en vigueur de la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination des déchets*, L.R.Q., c. E-13.1.

[30] 17 juin 1994, le projet de loi 211 concernant la MRC du Haut-Richelieu est sanctionné et celle-ci peut devenir actionnaire d'une société mixte, pièce P-46, annexe 5.

[31] 18 janvier 1995, jugement de la Cour supérieure du district d'Iberville, no 755-05-000389-930, ordonnant à la municipalité de la paroisse Saint-Grégoire-le-Grand d'émettre un certificat confirmant que le projet d'agrandissement du LES de 33 hectares à Saint-Athanase ne contrevient à aucun règlement municipal, jugement porté en appel, pièce P-49.

[32] 7 décembre 1995, adoption de la *Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets* (1995, c. 60), L.R.Q., c. I-14.1.

[33] 13 décembre 1995, la MRC du Haut-Richelieu confie à Compo, par la résolution 5517-95, la gestion des matières résiduelles sur son territoire pour une période de 20 ans, pièce P-5.

[34] 1998, dépôt par le Gouvernement du *plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008*.

[35] 8 avril 1998, le Gouvernement édicte le *Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables*, décret no 489-98.

[36] 5 août 1998, résolution du conseil d'administration du Centre St-Athanase par laquelle elle mandate Compo pour poser les gestes et réaliser les travaux nécessaires en vue d'obtenir l'autorisation relative au projet d'agrandissement du LES, pièce P-6.

[37] Mars 1999, première version de l'étude d'impact sur l'environnement préparée pour le compte de Compo, pièce P-7 A.

[38] Août 1999, réalisation d'une troisième étude sur le choix d'un site qui est intégrée à la version d'août 2000 de l'étude d'impact sur l'environnement, pièce P-7 C.

[39] 21 septembre 1999, la Cour d'appel, dans le dossier no 500-09-000205-955, rejette l'appel relatif au jugement de la Cour supérieure du 18 janvier 1995, confirmant ainsi ce dernier, pièce P-49 A.

[40] 5 octobre 1999, un certificat de conformité est émis par la municipalité de Mont-Saint-Grégoire relativement au projet d'agrandissement du LES de Saint-Athanase faisant suite au jugement de la Cour d'appel, pièce P-17.

[41] 20 avril 2000, transmission à Compo de la liste des 103 questions et commentaires du MENV relatifs à l'étude d'impact, pièce P-19.

[42] 28 juin 2000, première demande d'accès à des renseignements relatifs à la plante dénommée «phégoptère à hexagones» faite par Compo. Il y en eut deux autres, les 17 et 27 juillet 2000, relatives à l'étude d'impact ayant précédé la publication du projet de règlement sur les espèces floristiques, pièce P-26.

[43] 12 juillet 2000, adoption par la MRC du Haut-Richelieu du *Règlement 305 modifiant le règlement 100 visant le schéma d'aménagement de la MRC du Haut-Richelieu*, lequel fut inscrit au Bureau de la publicité des droits de Missisquoi le 10 août 2000, et à celui de Saint-Jean le 11 août 2000, et approuvé par le ministre des Affaires municipales et de la Métropole le 3 octobre 2000. Ce schéma identifie, comme site d'enfouissement à venir, l'agrandissement projeté à côté du LES fermé de Saint-Athanase, pièce P-15.

[44] 1^{er} août 2000, version finale de l'étude d'impact sur l'environnement préparée pour le compte de Compo et de la MRC du Haut-Richelieu, pièce P-7 D.

[45] 3 août 2000, lettres de Compo au ministre de l'Environnement, M. Paul Bégin, et au ministre responsable de la Faune et des Parcs, M. Guy Chevrette, accompagnées d'un mémoire «*portant sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur les espèces floristiques menacées et vulnérables et leurs habitats*» dans lequel Compo indique, d'une part, que la désignation de la phégoptère à hexagones comme espèce menacée risque d'anéantir le projet de LES projeté à Saint-Athanase, pièces P-28 C, D et H, et demande, d'autre part, une rencontre urgente avec les ministres Paul Bégin, Guy Chevrette et Mme Louise Harel, ministre des Affaires municipales et de la Métropole, pour leur expliquer les enjeux de son projet de LES, pièces P-28 I / J / K.

[46] 22 août 2000, lettre de Compo au ministre Paul Bégin accompagnée d'un mémoire supplémentaire faisant état de commentaires sur les deux documents ayant servi à appuyer le dépôt du projet de règlement, pièce P-28 A.

[47] Octobre 2000, émission par le MENV de l'avis de recevabilité concluant que l'étude d'impact sur l'environnement de Compo répond de façon satisfaisante aux exigences de la directive ministérielle, pièce D-7 K.

[48] 10 octobre 2000, lettre du ministre de l'Environnement à Compo indiquant que l'étude d'impact sur l'environnement sera rendue publique et qu'il demande au BAPE de préparer le dossier pour la consultation publique, pièce P-20.

[49] 20 octobre 2000, visite du site du LES projeté par des représentants du MENV et de Compo dans le but de localiser sur le terrain la population de phégoptères à hexagones.

[50] 9 novembre 2000, le ministre de l'Environnement confie au BAPE le mandat de faire une enquête et de tenir des audiences publiques, pièce P-21, introduction.

[51] 1^{er} janvier 2001, entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LQE relatives à la planification régionale de la gestion des matières résiduelles. Un plan de gestion des matières résiduelles doit être établi dans les trois ans de cette date par chaque MRC. Compo obtient le mandat de faire la confection du plan intégré des matières résiduelles de la MRC du Haut-Richelieu.

[52] 11 janvier 2001, adoption du *règlement modifiant le Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats* qui désigne, entre autres, la phégoptère à hexagones comme espèce menacée, avec les effets contraignants que cela comporte, pièce D-10 V.

[53] 16 janvier 2001, Compo écrit au ministre de l'Environnement afin de lui faire parvenir des commentaires additionnels suite à ses lettres des 4 et 22 août 2000 traitant du projet de règlement mentionné au paragraphe précédent, pièce D-10 U.

[54] 24 janvier 2001, publication du règlement de modification mentionné au paragraphe 52 ci-haut, pièce D-10 V.

[55] Février 2001, publication par le ministère de l'Environnement d'une fiche explicative, de deux pages, relative à la phégoptère à hexagones, plante menacée au Québec, dans laquelle sont abordés les sujets suivants, soit sa description, sa répartition, son habitat, sa biologie, sa problématique, la contribution du Centre de données sur le patrimoine naturel du Québec et les références utiles, pièce D-13.

[56] 19 au 23 février et 19 au 22 mars 2001, enquête et audiences publiques tenues par le BAPE, pièce P-21.

[57] 26 février 2001, lettre du ministre de l'Environnement à Compo l'informant de l'adoption du projet de règlement de modification mentionné au paragraphe 52 ci-haut et précisant que la désignation de la phégoptère à hexagones n'empêche pas la réalisation d'activités de gestion à l'égard de cette espèce et de son habitat dans le mesure où celles-ci sont autorisées par le MENV, pièce D-10 W.

[58] 18 avril 2001, demande de Compo au MENV pour connaître la procédure d'autorisation pour la relocalisation de la phégoptère à hexagones, pièce D-10 K.

[59] 7 mai 2001, réponse du MENV faisant état des démarches à suivre et des contraintes liées à l'émission d'un permis relatif à la relocalisation d'une population floristique, pièce D-10 K.

[60] 5 juillet 2001, le rapport du BAPE est rendu public.

[61] 1^{er} août 2001, lettre de Compo au ministre de l'Environnement, M. André Boisclair, donnant suite au rapport du BAPE et transmettant un premier document intitulé «Correspondance des activités et réalisations de Compo-Haut-Richelieu avec le Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008» daté du mois d'octobre 1998 et, un second, intitulé «Un projet conforme aux politiques ou orientations provinciales » préparé en 2001, pièces D-5 et D-7 M.

[62] 30 août 2001, rencontre de représentants de Compo et de Sita Canada inc. avec le ministre de l'Environnement, M. Boisclair, accompagné de sa directrice de cabinet, d'un conseiller politique et de deux représentants de la Direction des évaluations environnementales («DEE») du MENV, soit M. Michel Simard et Mme Linda Tapin, et ce, dans le but de présenter les initiateurs du projet et le projet lui-même, pièce D-19.

[63] 25 octobre 2001, lettre de Compo au ministre de l'Environnement, M. Boisclair, lui transmettant son rapport d'activités 2000 et l'informant que la MRC du Haut-Richelieu avait adopté, en septembre 2001, une résolution décrétant le début du processus d'élaboration du *plan de gestion des matières résiduelles* sur son territoire, pièce D-4.

[64] 28 novembre 2001, adoption par la MRC du Haut-Richelieu de la résolution 8475-01, comportant 20 considérants faisant le tour de la question pour elle, demandant au Gouvernement de statuer sur le projet d'agrandissement du LES de Saint-Athanase et d'adopter un décret et un certificat d'autorisation, pièce P-23. Elle est télécopiée le jour même au ministre de l'Environnement, M. Boisclair, pièce P-41 A, et envoyée par courrier au premier ministre, M. Bernard Landry, le 10 décembre 2001, pièce P-41 A.

[65] Début décembre 2001, Compo prépare un dossier intitulé «Mise à jour concernant certains enjeux prioritaires» dans lequel sont réitérés les sujets suivants, soit, a) réponse à un besoin en infrastructure d'élimination dans le Haut-Richelieu et en Montérégie, b) un élément important de la planification débutée en 1994 concernant la gestion intégrée des matières résiduelles dans le Haut-Richelieu, c) le choix du site et sa localisation, d) à terme le secteur boisé conserve sa superficie et les mesures de relocalisation obtiennent un succès inouï, e) la protection de la nappe phréatique, f) le secteur récréotouristique et, g) l'atteinte des objectifs du développement durable, pièce P-24. Ce document est transmis au MENV.

[66] Année 2001, au cours de cette période il y eut des rencontres entre les représentants de Compo et ceux du MENV, échange de correspondance et échanges de certaines expertises et avis, mais pas de tous les documents techniques du MENV et des autres ministères que le MENV considérait être de nature confidentielle, en totalité ou en partie.

[67] 21 janvier 2002, lettre de M. Michel Simard, chargé de projet à la DEE du MENV, à Compo dont l'objet est «Demande de formulation par écrit des questions discutées en conférence téléphonique le 15 janvier 2002». Cette lettre questionne ce qui fut autorisé par la CPTAQ quant aux zones tampons. Elle reprend un avis de M. Michel Picard du MENV qui questionne la profondeur d'excavation envisagée, pouvant atteindre plus de 10 mètres, et ce, en relation avec les conductivités hydrauliques mesurées dans le till qui seraient supérieures à une conductivité maximale permise de 5×10^{-5} cm/sec tel que prévu, selon lui, au *Projet de règlement sur l'élimination des matières résiduelles* («PRÉMR»). Cette lettre demande le nouveau plan d'approvisionnement en matériaux de recouvrement compte tenu qu'il n'y aura plus d'excavation des zones d'enfouissement sur le site et, enfin, elle demande de déposer un *pro forma* pour un scénario d'enfouissement de 140 000 t.m. par année sur 25 ans, avec augmentation et sans augmentation du tarif d'enfouissement pour les clients captifs, pièce P-33.

[68] 24 janvier 2002, Compo écrit promptement à la directrice de la DEE du MENV pour indiquer que la lettre du 21 janvier 2002 est inacceptable car, premièrement, le scénario de 140 000 t.m. par année sur 25 ans est irréalisable sans une certaine excavation, ce qui met le MENV en contradiction avec lui-même. Surtout, elle l'informe qu'il est inacceptable que la lettre du 21 janvier 2002 parle de non-conformité de l'aménagement prévu avec le PRÉMR quant à la question des conductivités hydrauliques, alors que le MENV avait en main des données techniques précises sur ce sujet depuis près de trois ans. Compo demande le retrait de la lettre du 21 janvier 2002 car cette lettre remet tout son projet en question. Copie de cette lettre est envoyée à la directrice de cabinet adjointe du ministre de l'Environnement et à une attachée politique au cabinet du premier ministre, pièce P-35.

[69] 31 janvier 2002, rencontre au sommet entre de multiples représentants de Compo et ceux de la DEE du MENV dans le but de faire le point sur l'analyse environnementale en cours et pour clarifier les impacts de la lettre du 21 janvier 2002.

[70] 8 mars 2002, longue lettre de Compo au MENV afin de rappeler les éléments discutés lors de la rencontre du 31 janvier 2002. Elle demande un traitement équitable conformément à la *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3, et réitère sa position en regard des zones tampons, du niveau d'excavation requis pouvant être fait sur le plan réglementaire et du fait qu'un scénario à 140 000 t.m. par année pendant 25 ans n'est pas acceptable. Copie est envoyée à la directrice de cabinet adjointe du ministre de l'Environnement, à M. Philippe Ouellette au cabinet du ministre

de l'Environnement, à M. Claude Larochelle, sous-ministre adjoint au MENV et à la directrice de cabinet adjointe du premier ministre, pièce P-24 Z.

[71] 20 mars 2002, lettre de Compo à M. Claude Larochelle, sous-ministre adjoint, MENV, demandant une rencontre et exigeant, entre autres, que le droit de Compo de connaître toutes les composantes d'analyse de son projet soit respecté, ainsi que celui de pouvoir apporter tout son éclairage, et ce, avant que le rapport d'évaluation environnementale ne soit complété par la DEE. Copie est envoyée à M. Jean-François Simard, ministre délégué à l'Environnement et à l'Eau et à une attachée politique du premier ministre, pièce D-7 V.

[72] 19 avril 2002, rencontre entre les représentants de Compo et ceux de la DEE du MENV, pièces D-7 AA, P-24 et D-19.

[73] 25 avril 2002, lettre de Compo envoyée au responsable de l'accès à l'information du MENV afin d'avoir accès à tous les documents et renseignements disponibles, tels que rapports, analyses, avis, avis techniques, correspondances inter ou intra-ministérielles en rapport avec le projet d'agrandissement du LES de Saint-Athanase, pièce P-38.

[74] 8 mai 2002, lettre de Mme Liliane Côté Aubin, responsable de l'accès à l'information du MENV, transmettant trois des documents demandés, en grande partie caviardés, et ne transmettant pas trois autres documents, cette position étant justifiée selon Mme Côté Aubin par les articles 37 et 39 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* («*Loi d'accès à l'information*»), L.R.Q., c. A-2.1, pièce P-38.

[75] 9 mai 2002, lettre de Compo à M. Hugo Séguin du cabinet du ministre d'état à l'Environnement et à l'Eau. Compo souligne qu'elle estime que son dossier n'est pas correctement traité. Elle joint une opinion juridique datée du 18 avril 2002, signée par Me Robert Daigneault, qui traite des règles de justice administrative applicables, à son avis, au dossier et de l'expectative légitime de Compo relative à l'émission d'un certificat d'autorisation. Cette opinion juridique résume l'argumentation de Compo sur les principaux enjeux. Dans sa lettre, Compo présente ses explications et arguments «*afin de répondre aux questionnements du MENV*» relativement au concept d'aménagement proposé, au scénario d'arrivée annuel et à l'acceptabilité sociale, pièce D-24 BB.

[76] 16 mai 2002, lettre de la MRC du Haut-Richelieu à M. Bernard Landry, premier ministre, sollicitant une rencontre, lettre qui rappelle tous les enjeux et les embûches mises sur le chemin de la MRC dans la poursuite de son projet. Copie est envoyée à M. Boisclair, ministre d'état, et M. Jean-François Simard, ministre délégué, MENV, pièce D-7 XYZ.

[77] 17 mai 2002, lettre du MENV à Compo faisant suite à la rencontre du 19 avril et traitant de l'abaissement du niveau des eaux souterraines et indiquant, en conclusion, que le MENV comprend que, malgré ses réserves sur le projet, Compo entend poursuivre le processus d'évaluation environnementale. Le MENV indique que l'évaluation environnementale est suspendue temporairement en attente des informations complémentaires à recevoir, pièce D-7 AA.

[78] 24 mai 2002, demande de rencontre de la MRC du Haut-Richelieu adressée à M. Bernard Landry, premier ministre, pièce P-41 A.

[79] 4 juin 2002, longue lettre de Compo au MENV dans laquelle elle souligne, surtout, que la DEE a été insistante à suggérer à Compo de retirer son projet de la procédure d'évaluation si Compo considérait les difficultés trop importantes, tout en refusant à Compo toute explication sur les motifs de réserve du MENV. Compo indique qu'à chaque fois qu'elle a pu écarter un argument du MENV, celui-ci en a soulevé de nouveaux. De guerre lasse, Compo indique qu'elle n'a pas d'autre choix que de répondre aux «réserves» de la DEE, sans en connaître les fondements, en reformulant un nouveau projet compte tenu qu'il est devenu clair que la DEE n'entend pas recommander le projet original. Ce projet est le suivant : 60 hectares incluant l'ancien site, l'agrandissement projeté ainsi que sa zone tampon autorisée par le TAPTA, une capacité totale sur 25 ans de 5,5 millions de mètres cubes, une simple référence au respect de l'article 20 du PRÉMR et un arrivage annuel de 195 000 t.m. provenant exclusivement de la Montérégie, soulignant que ce tonnage représente le seuil en deçà duquel le projet n'est pas viable économiquement considérant les conditions du marché. Copie est envoyée au Conseil des ministres et au cabinet du MENV, pièce P-37.

[80] 11 juin 2002, rencontre entre les représentants de Compo et ceux de la DEE du MENV.

[81] 18 juin 2002, Compo écrit au MENV pour faire le point sur la réunion du 11 juin et pour indiquer, entre autres, que la norme de bruit à respecter était de 5 dB_A d'augmentation par rapport au bruit ambiant existant tel que l'avait indiqué le chargé de projet du MENV, M. Michel Simard, au mois de décembre 2001. Copie est envoyée au cabinet du MENV et à celui du premier ministre, pièce D-7 DD.

[82] 24 juillet 2002, rencontre entre les représentants de la DEE et ceux de Compo, pièce D-19.

[83] 26 juillet 2002, Compo écrit au MENV pour faire le point sur la réunion du 24 juillet. Elle indique que le volume de 195 000 t.m. par année semble être un juste compromis entre les appréhensions des riverains et les intérêts de l'ensemble des contribuables qui supporteront financièrement le projet. Elle traite également de la question du bruit généré par les camions de transport de matières résiduelles, du nouveau chemin d'accès suggéré par le MENV, de la zone tampon et de l'intégration

au paysage. Elle indique qu'elle n'engagera pas d'autres frais, à moins de recevoir une assurance que le volume minimal de 195 000 t.m. par année ne sera pas réduit pour d'autres motifs, tels que le transport ou l'intégration au paysage. Copie est envoyée aux cabinets du premier ministre et du MENV, pièce D-7 GG.

[84] 17 septembre 2002, visite du chargé de projet, de l'analyste sur le bruit et de la chef de service de la DEE du MENV à Saint-Athanase, pièce P-51.

[85] 19 septembre 2002, lettre du MENV à Compo envoyée en vue de la rencontre du 26 septembre 2002 prévue au site du projet. Mme Tapin de la DEE indique vouloir discuter des points suivants, à savoir, a) le concept d'aménagement incluant les zones tampons, b) l'accessibilité au site et, c) quant au bruit, elle pose la question suivante : «Dans le respect d'une augmentation maximale de 3 dB_A Leq (12 heures correspondant à une période d'exploitation du site) en tenant compte de la vitesse affichée sur les routes empruntées, combien y aura-t-il de passages de camions de 10 T. à l'heure et par jour ?», pièce D-7 HH.

[86] 26 septembre 2002, visite du site de l'agrandissement projeté par les intervenants du MENV accompagnés de ceux de Compo.

[87] 13 novembre 2002, lettre de Compo au MENV faisant suite à la lettre du 19 septembre de la DEE et à la rencontre sur le site du 26 septembre. Compo fournit de l'information sur les trois sujets soulevés, tardivement selon elle, par la DEE. Elle produit un rapport résultant d'une campagne d'échantillonnage qui démontre **«qu'il n'y a aucune indication que l'eau souterraine a été impactée par le LES existant. Ce qui rend techniquement possible la réalisation du concept d'aménagement en "piggy back"»**. Quant au passage d'un critère de 5 dB_A à 3 dB_A survenu récemment, Compo propose des solutions qui découlent de la diminution de passages de camions et de l'accroissement des chemins empruntés pour se rendre au site. Quant aux zones tampons, elle souligne que la DEE ne change pas de position, sans commentaires écrits, rejetant des arguments pourtant bien documentés. En conclusion, elle rappelle que **«Ce projet a été élaboré conformément aux trois objectifs de développement durable à savoir : la protection de l'environnement, l'équité sociale et l'efficacité économique»**. Elle finit en écrivant **«En terminant, nous vous transmettons nos attentes à l'effet que le rapport d'analyse environnementale puisse être finalisé dans les plus brefs délais. Nous avons la conviction qu'il reflétera positivement le projet avec les bonifications déposées en juin, l'ensemble étant conforme»** (les caractères gras et le soulignement apparaissent dans le corps de la lettre). Copie est envoyée aux cabinets du MENV et du premier ministre, pièce P-24 LL.

[88] 27 novembre 2002, adoption par la MRC du Haut-Richelieu de la résolution 8947-2, comptant douze considérants, dont deux soulignent que le projet est passé de 300 000 t.m. à 195 000 t.m. annuellement, constituant le seuil critique de viabilité. Cette résolution demande au Gouvernement d'émettre un décret d'ici le 20 décembre

2002 respectant les paramètres suivants : a) 60 hectares pour l'ancien site et l'agrandissement, b) un volume de 5,5 millions de mètres cubes sur 25 ans et un arrivage annuel limité à la Montérégie n'excédant pas 195 000 t.m., pièce P-23. Cette résolution fut transmise au ministre Boisclair le 28 novembre 2002, pièce P-41 A / C.

[89] 5 décembre 2002, rencontre du ministre Boisclair, accompagné de représentants de son personnel politique et du MENV, avec les maires de Saint-Alexandre, M.C. Vaillancourt, et de Saint-Jean-sur-Richelieu, M. Dolbec, pièce D-19.

[90] 9 décembre 2002, lettre de Compo à M. Boisclair, ministre de l'Environnement, qui fait suite à la rencontre du 5 décembre. Elle vise «à éluder tout doute dans son esprit sur l'état réel du dossier à ce jour». Elle parle de la réduction de 300 000 à 195 000 t.m. annuellement permettant encore un projet viable. Elle traite des zones tampons, réitérant sa position en droit. Elle traite du volet sonore, rappelant que ce n'est qu'en janvier 2002, près de trois ans après l'étude d'impact, que le critère de 3 dB_A fut avancé par le MENV, plutôt que le critère de 5 dB_A utilisé jusqu'à ce moment-là, le tout ayant un impact important sur le nombre de passages de camions. Elle termine en disant «Nous avons l'impression que la DEE, avec ses constantes modifications ou exigences, souhaite nous amener à son projet et non analyser celui présenté par Compo-Richelieu», pièce P-24 OO.

[91] 29 janvier 2003, lettre de la MRC du Haut-Richelieu à M. Boisclair dans laquelle elle lui dit avoir été informée que le LES de Lachenaie atteindrait sa pleine capacité d'ici le mois de mars 2003, ce qui constituait une situation préoccupante pour elle car une partie de ses déchets y était acheminée pour y être enfouie. Elle fait le lien avec son projet d'agrandissement à Saint-Athanase et lui demande ses intentions quant à ce projet. Copie est envoyée au cabinet du premier ministre, pièce P-41 A / F. Une lettre semblable est envoyée au ministre délégué à l'Environnement, M. Jean-François Simard, le 5 février 2003, pièce P-41 A / G.

[92] 14 février 2003, lettre de la MRC du Haut-Richelieu à M. Bernard Landry, premier ministre. Elle lui indique que, depuis le dépôt de l'étude d'impact sur l'environnement en 1999, «nous estimons être à la merci de cadres législatifs flous, de démarches arbitraires de la part des fonctionnaires impliqués et nous disons exaspérés de leurs volte-face continues». Elle s'interroge sur le fait qu'un projet d'investissement de 40 millions de dollars prenne autant de temps à se rendre au Conseil des ministres. Elle s'interroge aussi sur le fait «que le ministre d'état à l'Environnement demandait l'opinion de la C.M.M. relativement à l'émission d'un décret d'urgence d'un million de tonnes pour le site de Lachenaie». Compo termine cette lettre cotée P-41 A / H en écrivant ceci :

«En terminant, nous ne pouvons passer sous silence l'ironie de la situation. Nous observons le ministre d'État à l'Environnement invoquer l'urgence du projet Lachenaie pour passer outre la procédure régulière. Est-ce à dire que ceux qui la suivent religieusement seront désavantagés? Ce constat est

inacceptable pour le Haut-Richelieu puisque ces deux projets ont une partie de leur territoire de référence en commun.

Plus concrètement, comment le gouvernement du Québec pourrait-il justifier une procédure d'urgence et ne pas autoriser le projet du Haut-Richelieu qui a suivi l'ensemble des démarches et s'est ajusté constamment à une réglementation plutôt «volage» et qui, depuis le tout début, respecte à la lettre les principes de développement durable?

Monsieur le Premier Ministre, nous souhaitons obtenir un décret d'ici le 5 mars 2002 (sic) respectant les paramètres émis dans la résolution de novembre 2002 et surtout, ne comportant pas de conditions rendant le projet irréalisable ou non viable dans les faits.

Comptant sur votre sens de la saine administration et votre respect pour les compétences des élus, nous vous prions de recevoir, monsieur le Premier Ministre, notre considération distinguée.»

[93] 28 février 2003, un premier projet de décret est préparé autorisant un projet d'agrandissement avec 17 conditions, dont la condition no 2 qui prévoit un volume maximal d'enfouissement annuel établi à 104 000 mètres cubes (78 000 t.m.), et un maximum de 40 camions de 10 m³ par jour, pièce P-54 A. Ce projet de décret est relié à un premier rapport d'analyse environnementale préparé par la DEE du MENV en date du 28 février 2003, pièce P-55.

[94] 31 mars 2003, lettre de M. Léopold Gaudreau, directeur de la Direction du patrimoine écologique et du développement durable du MENV à M. Louis Germain, directeur de la DEE du MENV, pièce D-14, dans laquelle il écrit ce qui suit :

«Nous avons pris connaissance du rapport d'analyse environnementale et du projet de certificat d'autorisation concernant le projet en titre. Voici nos commentaires.

Nous jugeons non acceptable le contenu du rapport et nous proposons des ajustements au projet de certificat pour l'ensemble des considérations qui suivent :

[...]

Bref, à la lecture du rapport, nous avons davantage l'impression à bien des égards, de lire un document préparé par le promoteur plutôt que par le Ministère.»

[95] 16 juin 2003, lettre de la MRC du Haut-Richelieu envoyée à M. Jean Charest, premier ministre, pour le sensibiliser aux dossiers régionaux du Haut-Richelieu, dont le projet d'agrandissement du LES de Saint-Athanase, pièce P-41 A / I et lettre envoyée à M. Thomas J. Mulcair, ministre de l'Environnement, sollicitant une rencontre pour discuter du projet d'agrandissement, pièce P-41 A / J.

[96] 9 juillet 2003, lettre de la MRC du Haut-Richelieu à M. Paul-Yanick Laquerre, directeur de cabinet adjoint au ministère de l'Environnement, dans laquelle elle l'informe que ni elle et ni Compo n'a jamais été informée d'un scénario de 78 000 t.m. annuellement «d'autant plus que le tonnage ne reflète même pas les projections de matières à éliminer en provenance du territoire de la MRC du Haut-Richelieu». Elle rappelle que le tonnage initialement demandé de 300 000 t.m. par année pendant 7 à 10 ans fut réduit à 195 000 t.m. annuellement et représente le seuil de viabilité économique, pièce P-41 A / K.

[97] 31 juillet 2003, finalisation d'un deuxième rapport d'analyse environnementale préparé par la DEE concluant que le projet, tel que soumis par l'initiateur, n'est pas acceptable au plan environnemental et social et que, pour le rendre acceptable, il faudrait réduire sa capacité annuelle d'enfouissement à 78 000 t.m., pièce P-3. Deuxième projet de décret comportant 18 conditions, dont la condition no 2 qui prévoit la même chose que celle du projet de décret du 28 janvier 2003, avec la mention additionnelle que «La limitation la plus restrictive s'applique (volume, tonnage, nombre de camions)», pièce P-54 B.

[98] 11 septembre 2003, lettre de la MRC du Haut-Richelieu à M. Thomas J. Mulcair, ministre de l'Environnement, traitant à la fois du *plan de gestion des matières résiduelles* adopté par le conseil de cette MRC le 11 juin 2003 et du projet d'agrandissement du LES au sujet duquel elle écrit «Toutefois, en ce qui a trait à votre demande visant à formuler une alternative au cas de refus du projet d'agrandissement du LES de Centre d'enfouissement sanitaire Saint-Athanase inc., permettez-nous de vous soumettre qu'aucune solution ne peut vous être proposée pour une gestion durable et responsable des matières à éliminer, étant donné la situation qui prévaut en Montérégie et au Québec» (le soulignement apparaît dans le corps de la lettre), pièce P-41 A / M.

[99] Le 9 octobre 2003, lettre de la MRC du Haut-Richelieu à M. Mulcair dans laquelle elle réitère exactement le contenu de sa lettre du 11 septembre précédent, pièce P-70 en liasse.

[100] 3 novembre 2003, lettre de la MRC du Haut-Richelieu à M. Jean Charest, premier ministre, dont l'objet est «Solution à la problématique chronique d'élimination des matières résiduelles de la Montérégie – Demande de décision concernant le projet d'agrandissement LES Saint-Athanase par Compo-Haut-Richelieu inc.». Copie de cette lettre est envoyée à M. Mulcair, ministre de l'Environnement, à M. Jean-Marc Fournier, ministre des Affaires municipale, du Sport et du Loisir et à M. Jean-Pierre Paquin, député du comté de Saint-Jean, pièce P-41 A / R.

[101] 18 novembre 2003, lettre de M. Mulcair à la MRC du Haut-Richelieu pour l'informer que son *plan de gestion des matières résiduelles* a été jugé conforme aux exigences de la LQE et aux orientations de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*, pièce P-47.

[102] Décembre 2003, le *plan de gestion des matières résiduelles* préparé par Compo pour le compte de la MRC du Haut-Richelieu est complété avec les dernières modifications. Il fait état, à la section 2.1.8.2 et à la figure 12, du projet d'agrandissement du LES de Saint-Athanase pour une capacité totale de 5,5 millions de mètres cubes, avec une capacité annuelle de 195 000 t.m., et ce, pour 25 ans. Le document précise que le projet d'agrandissement est en attente du rapport de la DEE du MENV en plus d'un décret du ministre, pièce P-46, p. 13 et figure 12.

[103] 19 décembre 2003, lettre de la MRC du Haut-Richelieu à M. Mulcair, ministre de l'Environnement. Elle est signée par M. Gilles Dolbec, préfet, maire de Saint-Jean-sur-Richelieu et vice-président de Compo et M. Charlemagne Vaillancourt, président de Compo, maire de la municipalité de Saint-Alexandre et préfet suppléant. Elle demande une rencontre pour discuter du traitement du projet d'agrandissement du LES de Saint-Athanase. Elle reprend plusieurs de ses arguments et, surtout, indique que «**COMPTE TENU DU FAIT QU'UN DÉCRET NE RESPECTANT PAS LES CRITÈRES DE VIABILITÉ D'UN PROJET DE CETTE NATURE SERAIT L'ÉQUIVALENT D'UN REFUS**, nous vous demandons de nous accorder une rencontre afin de pouvoir échanger sur vos préoccupations et les nôtres (...)» (les majuscules apparaissent dans le corps de la lettre), pièce P-42.

[104] 14 janvier 2004, adoption par la MRC du Haut-Richelieu de la résolution 9468-4 qui adopte le règlement 370 intitulé «*Règlement édictant le plan de gestion des matières résiduelles pour le territoire de la MRC du Haut-Richelieu*, pièce P-70 en liasse. Le *plan de gestion des matières résiduelles* est déposé sous la cote P-46.

[105] 26 janvier 2004, lettre de M. Léopold Gaudreau, directeur de la Direction du patrimoine écologique et du développement durable, à M. Alain Cloutier, Direction générale du milieu industriel, des changements climatiques et du développement durable, tous deux du MENV. L'objet de cette lettre est «*Grand-Bois de Saint-Grégoire – Secteur du projet de site d'enfouissement sanitaire de Saint-Athanase – Scénario de protection*», et elle traite des effets de l'agrandissement du LES sur la population de 5 000 plants de la phéoptère à hexagones qui se trouve sur le site projeté. Elle présente deux scénarios, dont le premier selon lequel le projet de site d'enfouissement sanitaire ne se réalise pas. Dans ce cas, elle traite des actions de protection à prendre pour protéger cette plante, dont la possibilité de désigner, par règlement, son habitat comme étant menacé, avec un statut d'aire protégée. Elle présente un deuxième scénario selon lequel le projet de site d'enfouissement est autorisé par le Gouvernement. Dans ce cas, elle aborde les effets et les difficultés de protection de la colonie de phéoptères à hexagones, tout en explorant des pistes de solutions, pièce P-63.

[106] 3 février 2004, lettre envoyée par les avocats de Compo, par télécopieur, à M. Mulcair, ministre de l'Environnement et à M. Charest, premier ministre, soit la veille de l'adoption du décret final qui est contesté. Les avocats de Compo indiquent qu'elle fût informée que le projet d'agrandissement serait refusé incessamment, et ils plaident la

cause de Compo en réitérant de façon fort articulée tous les motifs que Compo a fait valoir jusqu'à ce moment-là dont, surtout, le traitement inéquitable subi, selon elle, consistant en l'absence de réponses de la part du MENV suite à l'envoi de lettres et d'expertises techniques, le MENV refusant souvent de dévoiler plusieurs des avis techniques produits par ses fonctionnaires ou ceux provenant d'autres ministères. Compo indique qu'elle n'aura d'autre choix que d'intenter des procédures judiciaires, en cas de refus, pour faire toute la lumière sur le traitement de son dossier et pour tenter de récupérer des sommes d'argent importantes dépensées en pure perte. Elle souligne les conséquences d'un refus, dont, entre autres, la condamnation pour la MRC du Haut-Richelieu de devoir exporter ses déchets à l'extérieur de son territoire, alors qu'elle fût une pionnière et un chef de file reconnu dans la gestion des matières résiduelles. L'essentiel de l'argumentaire de Compo est bien résumé à la fin de la lettre, pièce P-43, et se lit comme suit :

«Or, les règles de justice administrative imposaient dans ce cas au ministère de vérifier et valider auprès du promoteur tout fait nouveau qui pouvait compromettre son projet et lui donner, ainsi que la jurisprudence l'établit, l'occasion de faire des représentations complètes, dans un contexte de transparence et d'équité.

Aussi, afin d'éviter que le gouvernement ne soit appelé à rendre une décision sur la base de faits ou d'arguments qui n'auraient pas été validés, ou au sujet desquels notre cliente n'aurait pas eu la possibilité de faire des représentations complètes, notre cliente demande par les présentes et par votre entremise au gouvernement de surseoir à toute décision défavorable en tout ou en partie à son projet. Elle demande également à ce qu'on lui transmette, dans les meilleurs délais, un état de situation, étayant les arguments et les références réglementaires utilisées par le ministère pour présenter sa décision.

De plus, notre cliente demande qu'une rencontre ait lieu entre ses représentants et vous-même, en présence des experts concernés, afin que celle-ci puisse connaître exactement les faits et arguments qui seraient opposés à son projet et ait l'occasion et le temps d'y répondre de façon complète, et afin qu'elle puisse vous faire part de tous les incidents survenus dans le cheminement de son dossier et qui en compromettent gravement l'équité, dont plusieurs sont antérieurs à votre administration et ne vous sont peut-être pas connus.

Notre cliente s'attend à ce que son dossier soit évalué selon des critères objectifs, rigoureux, vérifiés et concordants avec les autres décisions prises ou à prendre par le gouvernement relativement aux nombreux projets de lieu d'enfouissement sanitaire soumis à la procédure d'évaluation environnementale. Elle demande à ce que la décision à prendre soit conforme aux politiques gouvernementales, à la réglementation en vigueur et aux compétences et rôles distincts des diverses instances impliquées dans la gestion régionale des matières résiduelles.»

[107] 4 février 2004, le Gouvernement adopte le décret 88-2004 refusant la délivrance d'un certificat d'autorisation pour l'agrandissement du LES de Saint-Athanase, pièce P-1. Lors de la présentation de ce décret au Cabinet, le ministre Mulcair avait signé une note explicative justifiant le refus du projet, pièce D-15.

[108] 4 février 2004, le Gouvernement adopte le décret 89-2004 autorisant la délivrance d'un certificat d'autorisation en faveur de BFI Usine de Triage Lachenaie pour la réalisation du projet d'agrandissement du LES de Lachenaie (secteur nord), dont la condition no 2 prévoit que la capacité maximale d'agrandissement est établie à 6,5 millions de mètres cubes, avec un volume maximal annuel de 1,3 millions de t.m., pièce P-45 LL.

[109] 10 février 2004, M. Mulcair écrit aux avocats de Compo pour les informer de l'adoption, le 4 février, du décret de refus 88-2004 et il résume ses arguments comme suit, apparaissant au 2^e paragraphe, pièce P-44 :

«La sécurité du secteur, qui aurait été affectée par la circulation des camions de déchets, la qualité de vie des résidents qui habitent près du site et le long de ses voies d'accès, le potentiel récréotouristique régional et l'intégrité du Grand Bois de Saint-Grégoire, qui possède un patrimoine écologique exceptionnel, ont notamment été pris en considération dans la décision du gouvernement.»

[110] 18 février 2004, *lettre ouverte* de Compo au ministre Mulcair dénonçant l'adoption du décret de refus qui condamne la population de la MRC du Haut-Richelieu à l'exportation de ses matières résiduelles à plus de 100 kilomètres, obligeant la traversée du fleuve Saint-Laurent et de la Rivière-des-Prairies, le tout générant des dépenses annuelles récurrentes de 750 000 \$, en plus d'encourager et de renforcer le syndrome du «pas dans ma cour», pièce P-24 PP.

[111] 24 février 2004, adoption par la MRC du Haut-Richelieu de la résolution 9546-04 qui adopte le règlement 371 intitulé «*Règlement remplaçant le règlement 301 concernant le schéma d'aménagement révisé de la municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu*». Est jointe à ce schéma une grande carte faisant état de l'ensemble des installations privées et publiques d'importance de la MRC du Haut-Richelieu sur laquelle est indiqué, avec des traits hachurés, le «lieu régional d'élimination des matières résiduelles (proposé)» qui est adjacent au LES fermé de Saint-Athanase, pièces P-48 E / F.

[112] 23 juin 2004, lettre de M. Fournier, ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, à la MRC du Haut-Richelieu pour l'informer que le *schéma d'aménagement* révisé a été jugé conforme aux orientations gouvernementales, pièce P-71.

[113] 30 novembre 2004, décision no 2004 QCTAQ 11151 du Tribunal administratif du Québec («TAQ») accueillant une requête en irrecevabilité du ministre de l'Environnement présentée à l'encontre du recours du Centre St-Athanase qui

contestait la décision rendue le 10 février 2004 par le ministre en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q., c. C-61.01, décision selon laquelle le Centre St-Athanase devait obtenir l'autorisation du ministre avant d'entreprendre toute intervention sur les lots 49-P, 51-P et 52-P du troisième rang dans la municipalité de Mont Saint-Grégoire, le tout en relation avec la protection de l'espèce menacée qu'est la phégoptère à hexagones. Pour les motifs exprimés par le TAQ, la décision conclut que le recours en contestation est prématuré, pièce D-12.

[114] 31 juin 2005, publication du *Règlement sur les espèces menacées ou vulnérables* dans lequel la phégoptère à hexagones voit l'un de ses habitats désigné comme étant dorénavant protégé et sa location est «la portion boisée des lots 49-P, 51-P et 52-P du troisième rang du cadastre de la paroisse de Saint-Grégoire sur le territoire de la municipalité de Mont-Saint-Grégoire», pièce 73.

DISCUSSION

[115] Les représentants de la MRC du Haut-Richelieu et ceux de Compo ont travaillé avec ardeur et ils ont consacré beaucoup de temps et d'énergie afin de remplir toutes les conditions permettant de réaliser un nouveau LES, à côté de l'ancien, et ce, à Saint-Athanase près de Saint-Jean-sur-Richelieu.

[116] Pour en faire un projet économiquement viable, ils proposaient un site pouvant accueillir 300 000 t.m. annuellement pendant 7 à 8 ans, le temps d'amortir les coûts financiers initiaux qui étaient énormes, puis, dans un deuxième temps, environ 85 000 t.m. annuellement pendant les années subséquentes jusqu'à concurrence de 25 ans.

[117] La directrice générale de Compo, Mme Louise Fecteau, usa de tout son doigté, de sa fermeté, de sa persévérance, de son sens de l'organisation et de son leadership, à titre de chargée de projet, afin que toutes les expertises soient faites d'une part et, d'autre part, pour rencontrer les représentants du MENV avec son équipe, et leur écrire, pour que l'analyse du projet de LES à Saint-Athanase progresse bien, dans le but ultime de le faire approuver tel que présenté à l'origine. Elle était, pour cela, bien appuyée par l'équipe de Compo et par les élus municipaux de la région.

[118] Compo a très bien campé les problématiques qu'elle a rencontrées tout le long du parcours qu'elle a suivi ayant conduit au choix du site de Saint-Athanase, lequel parcours est résumé, à la page 12 et suivantes, du document préparé en décembre 2001 pour le MENV, pièce P-24 H, intitulé «Mise à jour concernant certains enjeux prioritaires». Elle s'exprime comme suit à la page 12 de ce document :

«Le choix du site et sa localisation

Le site visé par le projet a reçu l'autorisation du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole (TAPTA) en mai 1992. Deux mois plus

tard, le TAPTA rejetait le site retenu par la MRC du Haut-Richelieu à Sabrevois.

Le plus haut tribunal du Québec, la Cour d'appel a confirmé que le projet d'agrandissement était conforme à la réglementation municipale et un certificat municipal de conformité a été émis à la suite de ce jugement (art. 54 de la L.Q.E.).

Le site visé par le projet a reçu un certificat de conformité de la MRC du Haut-Richelieu en 1993;

Le site visé par le projet ainsi que le lieu existant ont été désignés au schéma d'aménagement de la MRC du Haut-Richelieu par le règlement 305, entré en vigueur le 2 octobre 2000.

Aucun autre site, sur le territoire de la MRC n'est soustrait à la Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir un lieu d'élimination de déchets, laquelle impose un moratoire depuis le 1^{er} janvier 1995, la demande d'agrandissement ayant été déposée en 1989.

Le projet constitue l'agrandissement d'un lieu exploité qui a été constamment affecté à cet usage depuis 1957, conformément aux lois de l'époque puis transformé en lieu d'enfouissement sanitaire en vertu de la LQE jusqu'en 1993.

Le projet se situe à plus de 3 km des noyaux urbains de Mont-Saint-Grégoire et Saint-Jean-sur-Richelieu, à plus de 3 km à l'ouest de la montagne de Mont-Saint-Grégoire, à plus de 3 km de la zone récréotouristique de Mont-Saint-Grégoire. Le chemin d'accès au projet provient du sud et celui pour la zone touristique du nord. Les routes empruntées ne sont pas les mêmes.

Le choix du site est le résultat d'un processus de sélection imposé par le législateur à travers l'effet combiné de toutes les lois qui touchent l'utilisation du territoire et de l'exploitation de ce genre d'activité.»

(Soulignement déjà dans le texte)

[119] Le Tribunal a pu constater, par ailleurs, que les représentants du MENV et des autres ministères impliqués ont travaillé avec ardeur également et avec professionnalisme.

[120] M. Michel Simard, chargé de projet du côté de la DEE du MENV, a coordonné les différents acteurs du côté gouvernemental, afin d'alimenter les discussions visant à faire les recommandations au ministre de l'Environnement pour le projet du LES à Saint-Athanase.

[121] À la différence de Compo, les représentants du MENV travaillaient, à l'époque visée, sur plusieurs projets de nouveaux LES ou d'agrandissement de LES.

Objections

[122] Le PGQ s'est objecté à la production, premièrement, de la pièce P-54 A incluant le 1^{er} projet de décret du 28 février 2003, la note explicative du ministre de l'Environnement, M. Boisclair, et les exigences techniques relatives à un projet de 78 000 t.m. par année, deuxièmement, de la pièce P-55 correspondant au rapport d'analyse environnementale produit le 28 février 2003 par la DEE du MENV et, troisièmement, de la pièce P-55 B incluant le 2^e projet de décret du 31 juillet 2003, la note explicative du ministre de l'Environnement, M. Mulcair, et les exigences techniques relatives à un projet de 78 000 t.m.

[123] Le Tribunal rejette l'objection du PGQ et permet la production des documents visés car ceux-ci s'inscrivent dans la continuité de l'analyse et de la réflexion ayant eu cours au sein du MENV pendant plusieurs années, permettant ainsi de suivre le fil conducteur, sans rupture, rendant par le fait même ces documents pertinents dans le cadre de l'analyse.

Décret 88-2004 du 4 février 2004

[124] Compte tenu que le recours de Compo vise à faire annuler le décret 88-2004 du 4 février 2004, pièce P-3, le Tribunal juge utile de le reproduire dans sa totalité, et ce, d'autant plus que les huit premiers ATTENDUS ne sont nullement contestés et qu'ils tracent les balises juridiques ayant encadré, au fil des ans, les demandes pour agrandir le LES de Saint-Athanase :

«DÉCRET

CONCERNANT le refus de délivrer un certificat d'autorisation à Centre d'enfouissement sanitaire Saint-Athanase inc. pour la réalisation du projet d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire sur le territoire de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu et de la Municipalité de Mont-Saint-Grégoire

ATTENDU QUE la Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets (L.R.Q., c. E-13.1) soumet à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la section IV.1 du chapitre 1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2) les projets d'établissement ou d'agrandissement de lieu d'enfouissement sanitaire ou de dépôt de matériaux secs au sens du Règlement sur les déchets solides (R.R.Q., 1981, c.Q-2, r.14) et ses modifications subséquentes;

ATTENDU QUE Centre d'enfouissement sanitaire Saint-Athanase inc. a déposé auprès du ministère de l'Environnement, en mai 1989 et février 1993, des avis de projet conformément aux dispositions de l'article 31.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement, relativement au projet

d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire sur le territoire de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu et de la Municipalité de Mont-Saint-Grégoire;

ATTENDU QUE, depuis le 1^{er} décembre 1995, la Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets (L.R.Q., c. I-14.1) interdit l'établissement ou l'agrandissement de certains lieux d'enfouissement sanitaire, de certains dépôts de matériaux secs et de certains incinérateurs de déchets solides;

ATTENDU QUE, aux termes de l'article 3 de la Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets, tout projet d'établissement ou d'agrandissement de lieux d'enfouissement sanitaire pour lequel il y a eu, avant le 1^{er} décembre 1995, dépôt de l'avis exigé par l'article 31.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement n'est pas visé par cette interdiction;

ATTENDU QUE le gouvernement a adopté le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.9) et ses modifications subséquentes;

ATTENDU QUE Centre d'enfouissement sanitaire Saint-Athanase inc. a déposé auprès du ministre de l'Environnement, le 1^{er} août 2000, une étude d'impact sur l'environnement concernant son projet et que celle-ci a été rendue publique par le ministre de l'Environnement, le 24 octobre 2000, conformément aux dispositions de l'article 31.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement;

ATTENDU QUE, durant la période d'information et de consultation publique qui s'est tenue du 24 octobre 2000 au 8 décembre 2000, des demandes d'audience publique ont été adressées au ministre de l'Environnement relativement à ce projet;

ATTENDU QUE le ministre de l'Environnement a confié un mandat d'enquête et d'audience publique au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement qui s'est déroulé du 19 février 2001 au 19 juin 2001 et que ce dernier a déposé son rapport le 19 juin 2001;

ATTENDU QUE dans ce rapport, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement souligne notamment que le projet est surdimensionné, que l'empiètement sur le Grand Bois de Saint-Grégoire met en péril la valeur écologique de ce boisé, que les conditions du sous-sol ne garantissent pas la protection de l'aquifère régional et conclut que le projet n'est pas acceptable;

ATTENDU QUE lors de l'audience publique, le projet a fait l'objet d'une vive opposition sociale;

ATTENDU QUE le rapport d'analyse environnementale produit le 31 juillet 2003 par la Direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement fait ressortir que le projet, tel que présenté par le Centre d'enfouissement Saint-Athanase inc. est inacceptable, en raison de son envergure et de sa localisation qui entraîneront des impacts majeurs sur la sécurité et la qualité de vie des résidants;

ATTENDU QUE ce rapport d'analyse environnementale conclut qu'un projet acceptable devrait correspondre à moins de la moitié de la capacité d'enfouissement du projet présenté actuellement par Centre d'enfouissement Saint-Athanase inc.;

ATTENDU QU'un projet de moindre envergure pose tout de même des problèmes de compatibilité des usages sur ce territoire pouvant porter atteinte à la qualité de vie des résidants situés près du site et le long de ses voies d'accès, mettre en péril l'intégrité d'un patrimoine écologique exceptionnel et limiter le potentiel récréotouristique régional;

ATTENDU QUE l'article 31.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement prévoit que le gouvernement peut, à l'égard d'un projet soumis à la section IV.1 du chapitre I de cette loi, refuser de délivrer le certificat requis aux fins de la réalisation du projet;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du ministre de l'Environnement :

QUE soit refusée la délivrance d'un certificat d'autorisation à Centre d'enfouissement sanitaire Saint-Athanase inc. relativement au projet d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire sur le territoire de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu et de la Municipalité de Mont-Saint-Grégoire.»

Norme de contrôle

[125] Le Tribunal rappelle que, dans la présente affaire, la décision qui est mise en cause n'est pas une décision de nature judiciaire ou quasi-judiciaire, mais une décision du Cabinet exerçant le pouvoir exécutif du Gouvernement.

[126] En amont de la décision du 4 février 2004, il y eut un processus d'analyse dynamique de la part du MENV qui examina les expertises, mémoires et correspondances de Compo, le tout couplé à des rencontres fréquentes entre ses représentants et ceux de Compo, ce processus ayant mené à la formulation de recommandations au ministre de l'Environnement qui présenta, ultimement, le dossier au Cabinet pour une prise de décision.

[127] Le Tribunal souligne d'emblée que le caractère aléatoire de la démarche entreprise et de son résultat incertain étaient connus de la part de la MRC du Haut-Richelieu et de Compo. En effet, Compo a préparé, le 3 août 2000, un «Mémoire

portant sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur les espèces floristiques menacées et vulnérables et leurs habitats» dans le but de faire en sorte que la phégoptère à hexagones ne soit pas désignée en tant qu'espèce menacée car, si elle l'était, selon Compo, cela «risque d'anéantir le projet de Compo-Haut-Richelieu et de la MRC du Haut-Richelieu, son principal actionnaire».

[128] Elle indique sa compréhension du processus, à la page 9 de ce mémoire envoyé au MENV, pièce P-28 H, lorsqu'elle écrit ce qui suit :

« La proportion du territoire de M.R.C. du Haut-Richelieu zonée agricole est de 91%, ce qui, déduction faite du territoire urbanisé, signifie la totalité des secteurs où un lieu d'enfouissement pourrait être aménagé. Le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole a formellement établi le cadre en fonction duquel tout autre dossier soumis à la Commission de protection du territoire agricole dans la région serait évalué. Les contraintes hydrogéologiques aux fins d'assurer la protection de l'environnement complètent le tableau. Enfin, c'est le seul site dans la région qui n'est pas assujéti à la *Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination des déchets* adoptée en 1995.

L'effet combiné et superposé de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et de la *Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets* et les règlements en découlant exigent des délais de huit à dix ans à tout promoteur désireux d'élaborer un projet de lieu d'élimination de déchets, et sans aucune garantie de succès au terme du processus.

Le règlement projeté risque d'anéantir le projet de Compo-Haut-Richelieu et de la MRC du Haut-Richelieu, son principal actionnaire. Retourner ces gestionnaires à leur planche à dessin et leur indiquer de reprendre un processus incertain qui s'échelonne à nouveau sur plusieurs années équivaut à menacer la capacité de la région à remplir ses engagements et s'acquitter de ses responsabilités.»

(Notre soulignement)

[129] Avant d'aborder directement la norme de contrôle applicable, il y a lieu d'abord de revoir les dispositions législatives en jeu, plus particulièrement l'article 31.5 de la LQE. Les articles 31.1 à 31.5 de la LQE en vigueur le 4 février 2004 se lisent comme suit :

«Certificat d'autorisation requis.

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.

Procédure préalable.

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.

Étude d'impact sur l'environnement.

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.

Audience publique.

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.

Demande frivole.

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 l'analyse qu'il en a faite.

Demande de renseignements par le ministre.

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.

Remise du certificat d'autorisation.

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.

Communication de la décision.

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

(Notre soulignement)

[130] En 2004, la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets*, L.R.Q., c. E-13.1, complétait l'article 31.5 de la LQE comme suit :

« 3. Chaque fois qu'il délivre un certificat d'autorisation en application de l'article 31.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) relativement à un projet visé au premier alinéa de l'article 1 ou à l'article 2, le gouvernement peut, s'il le juge nécessaire pour assurer une protection accrue de l'environnement, fixer dans ce certificat des normes différentes de celles prescrites par le Règlement sur les déchets solides (R.R.Q., 1981, chapitre Q-2, r. 14), notamment en ce qui a trait aux conditions d'établissement, d'exploitation et de fermeture du lieu d'enfouissement sanitaire ou de dépôt de matériaux secs visé par ce projet. »

[131] L'article 31.5 indique que le Gouvernement «peut» délivrer, ou «refuser» de délivrer, un certificat d'autorisation pour la réalisation d'un projet. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire et il y a donc lieu de s'interroger sur la portée de cette discrétion et de quelle façon elle peut s'exercer.

[132] Quant à l'étendue de la discrétion, le juge Jean-Louis Baudouin de la Cour d'appel s'exprimait ainsi dans l'arrêt *Bellefleur c. Québec (Procureur Général)*¹ :

« 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.

Les spécialistes du droit de l'environnement sont d'ailleurs unanimes à reconnaître la grande marge de manœuvre dont jouit l'Administration.⁽³¹⁾

[...]

Le processus prévu par le législateur 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.

Force est donc de constater que la marge de discrétion administrative est fort large. Toutefois, puisque le législateur a prévu un processus consultatif par le double mécanisme de la production d'une étude d'impact et de la

¹ *Guy Bellefleur et als, demandeurs appelants c. Le Procureur général du Québec, défendeur intimé et Hydro-Québec, mise en cause*, C.A. [1993] R.J.Q., p. 2343

consultation publique, il serait faire injure au législateur de soutenir que le ministre peut simplement respecter *pro forma* les exigences de la loi et ignorer, écarter ou méconnaître en toute impunité et complètement les données qui ont pour but de lui servir d'éléments à sa prise de décision.»

(Notre soulignement)

[133] Quant au pouvoir de contrôle des tribunaux sur la légalité des actes de l'Administration, le juge Baudouin s'exprime comme suit dans le même arrêt, à la page 2341 :

«4) *Le mauvais exercice du pouvoir discrétionnaire*

C'est sur cette question principale, à mon avis, que se joue le sort du présent pourvoi.

Dans notre tradition, les tribunaux judiciaires ont un pouvoir de contrôle sur la légalité des actes de l'Administration. Cette réalité juridique bien reconnue est saine en démocratie, puisque ce pouvoir représente, pour le citoyen ordinaire, l'ultime protection contre l'arbitraire politique ou administratif. Par contre, le rôle des tribunaux reste limité. Ils n'ont pas pour mission de remplacer le pouvoir législatif, exécutif ou l'Administration, ou de s'y substituer. À l'endroit du pouvoir législatif, ils peuvent seulement contrôler la constitutionnalité de la loi. À l'endroit du pouvoir exécutif et administratif, leur tâche est de s'assurer que la loi, et donc la volonté du Parlement, a bel et bien été suivie et respectée. Ils ne peuvent et ne doivent pas s'ériger en arbitres de l'opportunité, de la rationalité, de la prudence ou de la sagesse des décisions politiques ou administratives.»

(Notre soulignement)

[134] Le 13 juin 2005, la Cour d'appel s'est prononcée dans une affaire relativement semblable impliquant également l'application de l'article 31.5 de la LQE. La demande d'autorisation d'appel de cet arrêt à la Cour suprême fut rejetée le 16 février 2006. Il s'agit de l'arrêt *Québec (Procureur Général) c. Germain Blanchard Itée*².

[135] Quant à la norme de contrôle applicable, le Tribunal juge utile de reproduire les paragraphes suivants écrits par la juge Rousseau-Houle qui traitent de la question :

«1. Le choix de la norme de contrôle applicable à la décision prise par le Conseil des ministres le 21 juin 2000

[39] Le législateur a dévolu au gouvernement la responsabilité de délivrer un certificat d'autorisation pour l'établissement d'un lieu d'élimination de matières

² *Le Procureur Général du Québec, Appelant (défendeur) c. Germain Blanchard Itée, Intimée (demanderesse) et La Municipalité régionale de Comté (MRC) D'Acton, la Municipalité de Saint-Théodore d'Acton, L'honorable Louise Harel, Mises en cause, C.A., J.E. 2005-1365, [2005] R.J.Q. 1881*

résiduelles tel un dépôt de matériaux secs (art. 31.5 et 55 L.Q.E.). L'article 31.5 de la L.Q.E. ne prévoit pas de balise pour guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire du gouvernement lors de la prise d'une telle décision de nature administrative. Le gouvernement est juge de l'opportunité d'agir ou de ne pas agir. Responsable de la préservation de l'intérêt public en matière d'environnement, il est libre d'adopter ce qu'il croit être la meilleure solution en fonction de celui-ci.

[...]

[46] Le rôle des tribunaux judiciaires reste très limité face à l'exercice par le gouvernement de son pouvoir discrétionnaire. La juge L'Heureux-Dubé a rappelé, dans l'arrêt *Laurentides Motels c. Beauport (Ville)*, que le pouvoir discrétionnaire est nécessaire pour donner à l'autorité publique toute la latitude voulue pour prendre des décisions de nature politique dont l'autorité doit être comptable non au tribunaux, mais à l'électorat ou à la législature. Les tribunaux n'ont pas pour mission de remplacer le pouvoir exécutif ou de s'y substituer.

[...]

[62] En l'espèce, l'appréciation et la conciliation des facteurs pertinents de cette méthode d'analyse pragmatique et fonctionnelle me permettent, tout comme elles ont permis au juge de la Cour supérieure, de retenir le critère du caractère manifestement déraisonnable. Je fais mien, à cet égard, le paragr. 88 de son jugement.

[88] Bien que la LQE ne comporte pas de clause privative expresse, elle ne prévoit pas d'appel des décisions prises par le gouvernement, l'autorité administrative suprême de l'état. L'examen de la LQE confirme par ailleurs la vaste expertise dans la détermination de ce qui constitue la protection de l'environnement du ministre, membre du gouvernement, qui recommande le refus ou l'acceptation d'une demande de certificat d'autorisation en vertu de l'article 31.5 LQE. L'objet de la LQE, de la *Loi de 1993* et de la *Loi de 1995* confirment que la protection de l'environnement est une préoccupation gouvernementale relevant pour certains aspects du pouvoir d'appréciation de faits par le ministre et pour d'autres du pouvoir discrétionnaire du gouvernement. La question en litige commande enfin l'appréciation de faits et ne porte pas sur l'application ou l'interprétation de règles de droit précises. Tous ces facteurs militent en faveur d'une grande retenue du tribunal.

[63] Pour déterminer si la décision du Conseil des ministres n'est pas manifestement déraisonnable, il faut s'assurer qu'elle n'est pas déraisonnable à première vue, qu'elle est étayée par la preuve, qu'elle prend en compte les facteurs importants et applique la procédure appropriée.

[64] Ces divers éléments d'analyse proposés dans l'arrêt *Suresh* de même que le principe général réitéré dans ce même arrêt, à savoir «que le tribunal de révision doit s'abstenir de modifier une décision rendue dans l'exercice d'un vaste pouvoir discrétionnaire sauf si l'auteur de cette décision a commis une erreur de principe dans l'exercice de son pouvoir ou s'il l'a exercé de façon

arbitraire ou vexatoire», démontrent, à mon avis, que l'approche pragmatique et fonctionnelle ne devrait permettre la révision d'une décision ministérielle discrétionnaire que si la décision est arbitraire, injuste ou irrationnelle.

[...]

[87] Le Conseil des ministres, je le rappelle, exerçait un pouvoir discrétionnaire à caractère politique, dans l'application de l'article 31.5 de la L.Q.E. Face à un projet ayant des impacts sur l'environnement, il devait choisir la solution qu'il jugeait la plus appropriée pour la préservation de l'environnement dans un contexte marqué, comme le mentionne le juge LeBel dans l'arrêt *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, par les exigences de la gestion à long terme de problèmes environnementaux.»

(Notre soulignement)

[136] Le juge Dalphond résume sa pensée comme suit dans le même arrêt :

«[120] En résumé, je suis d'avis que le ministre a bel et bien considéré le projet de l'intimée, mais à travers un prisme politique, soit celui des bienfaits d'éliminer les sites d'enfouissement de déchets solides et d'envoyer à tous les promoteurs de tels sites un message clair à cet effet. Certes, on peut soutenir que ce prisme déforme la réalité, et ce, au désavantage du projet de l'intimée, mais cela ne justifie pas pour autant l'intervention judiciaire dans le processus de formulation de la recommandation ministérielle, un domaine hautement discrétionnaire. À l'époque concernée, le ministre a vu plus d'avantages pour la collectivité dans un refus d'autoriser la demande de l'intimée que dans son octroi et a fait une recommandation au conseil exécutif en conséquence.

(Notre soulignement)

[137] La lecture de ces passages permet d'identifier la norme de contrôle applicable à une décision du pouvoir exécutif prise en vertu de l'article 31.5 de la LQE dans le contexte du présent dossier. Celle-ci est que la décision doit être manifestement déraisonnable et c'est celle que le Tribunal retient dans le cas sous étude.

Application de la norme de contrôle en l'espèce

[138] Il est important de rappeler de nouveau que le Tribunal ne siège pas en appel d'une décision judiciaire ou quasi-judiciaire, mais que son rôle se résume à vérifier si les étapes légales, préalables à la prise de décision, ont été correctement suivies et ont permis, entre autres, au requérant de la décision recherchée, soit à Compo, de faire valoir ses droits et prétentions aux moments opportuns et aux intervenants appropriés du Gouvernement.

[139] Le Tribunal estime que cette approche signifie que, bien qu'il ait pris connaissance de l'ensemble des nombreuses pièces déposées incluant plusieurs études et analyses techniques produites par Compo ou les ministères au cours d'une

période de près de quatre ans, il n'a pas à décider de la valeur relative de chacune, ni à établir le profil technique optimum du nouveau LES de Saint-Athanase qui consisterait à définir, par exemple, l'excavation requise, le tonnage annuel à enfouir, les routes à utiliser et la période d'exploitation que le Gouvernement aurait dû retenir.

[140] Le Tribunal cite ci-après un extrait pertinent et utile de l'arrêt *Germain Blanchard ltée* dans lequel la Cour d'appel s'exprime comme suit :

«[53] Dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* portant sur le contrôle judiciaire des vastes pouvoirs discrétionnaires du ministre sur des questions touchant la sécurité nationale, la Cour suprême estime utile de revenir sur la question de la norme de contrôle applicable à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre «afin d'aider les tribunaux qui seront ultérieurement appelés à contrôler une décision ministérielle».

[54] La Cour commente l'arrêt *Baker* qui a appliqué la norme du caractère raisonnable *simpliciter* à la décision d'un agent d'immigration supérieur qui n'avait pas considéré à son mérite l'intérêt supérieur des enfants de la mère que l'on voulait expulser du Canada. La Cour souligne que le juge siégeant en révision de la décision de nature discrétionnaire n'est pas autorisé à substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative quant aux éléments de preuve et au poids à donner aux facteurs pertinents. La pondération des facteurs pertinents, note la Cour, ne ressortit pas au tribunal appelé à contrôler l'exercice du pouvoir discrétionnaire ministériel. Citant le juge Iacobucci dans l'arrêt *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, la Cour mentionne que la révision n'est possible que si l'auteur de la décision a commis une erreur de principe dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou s'il l'a exercé de façon arbitraire ou vexatoire.

[...]

[56] La Cour conclut enfin que si la décision ministérielle n'est pas manifestement déraisonnable – c'est-à-dire déraisonnable à première vue, non étayée par la preuve ou viciée par l'omission de tenir compte des facteurs importants ou d'appliquer la procédure appropriée – elle doit être confirmée.»

(Notre soulignement)

[141] Compo et la MRC du Haut-Richelieu ont éprouvé un important sentiment de frustration tout au cours du processus, car elles estimaient que le MENV changeait de position régulièrement sur certains sujets, ou menait des travaux parallèles qui avaient pour effet de bloquer leur projet, comme dans le cas particulier de la phégoptère à hexagones présente sur le site projeté et désignée plante menacée en janvier 2001 par l'adoption d'un règlement.

[142] Le Tribunal est d'avis, avec respect, qu'un sentiment de frustration vécu par des promoteurs dans un dossier aussi complexe n'est pas un critère en soi, les critères

étant établis par la Loi et, en l'espèce, l'article 31.4 de la LQE est clair et stipule 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 proposé», ce qui permet de conclure que l'évaluation faite par le MENV est un processus dynamique et exigeant pour le promoteur.

[143] Dans le cadre du processus d'analyse du projet d'agrandissement du LES de Saint-Athanase, les principaux enjeux au sujet desquels il y avait divergence entre le MENV et Compo sont résumés ci-après, lesquels avaient tous un impact sur le tonnage des matières résiduelles pouvant être éventuellement enfouies.

[144] Premièrement, la protection du Grand Bois de Saint-Grégoire d'une superficie de 458 hectares dont 33 hectares auraient été amputés dans sa partie sud par l'agrandissement projeté. *Ce bois constitue l'un des derniers grands boisés de la Montérégie.*

[145] Deuxièmement, la protection de la phéoptère à hexagones dont l'une des rares populations importantes au Québec, soit environ 5 000 frondes, se trouvait exactement dans l'aire de 33 hectares visée par l'agrandissement. Elle fut désignée plante menacée par règlement adopté par le Gouvernement en janvier 2001, ce qui faisait en sorte qu'elle devenait protégée et ne pouvait être relocalisée qu'avec l'autorisation du MENV, qui pouvait refuser si le programme de relocalisation n'était pas satisfaisant, la relocalisation n'était pas vue par le MENV, en général, comme étant une mesure satisfaisante pour les plantes menacées sorties de leur habitat naturel.

[146] Troisièmement, la protection des eaux souterraines en regard de l'exploitation d'un site en excavation sous le niveau de la nappe phréatique. Le MENV estimait qu'un tel aménagement n'était pas permis selon l'article 20 du PRÉMR puisque des conductivités hydrauliques mesurées dans le till et le till remanié du site projeté étaient supérieures à la conductivité maximale permise de 5×10^{-5} cm/sec qui doit être rencontrée en permanence selon le MENV. Compo contesta avec véhémence cette interprétation du PRÉMR en alléguant, entre autres, que le PRÉMR ne parlait nullement de conductivité maximale.

[147] Quatrièmement, les zones tampons autour du site. Le MENV estimait que les zones tampons de 50 mètres prévues au PRÉMR devaient appartenir à l'initiateur et faire partie de l'aire du LES, puisqu'elles étaient affectées à un usage autre qu'agricole. Compo estimait de son côté que la décision déjà obtenue de la CPTAQ l'autorisait à utiliser, si requis, une bande de 50 mètres en zone agricole pour servir de zones tampons, et ce, à l'extérieur de l'aire de 33 hectares.

[148] Cinquièmement, le niveau de bruit – climat sonore – sur les routes avoisinantes du site projeté lors du passage des camion transportant des matières résiduelles. Au

départ, le MENV et Compo divergeaient d'opinion quant à la plage de temps sur laquelle devait être calculé le niveau de bruit, le MENV estimant qu'elle devait être de 12 heures, soit de 7 h à 19 h correspondant à la période quotidienne d'exploitation du site, et Compo estimant qu'elle devait être de 24 heures selon la règle généralement acceptée. Au départ, en 2000, les discussions entre les parties utilisaient une norme de 5 dB_A et, en septembre 2002, le MENV introduisit de façon ferme un critère de 3 dB_A, Leq 12 h, ce qui réduisait grandement le nombre de passages possibles de camions et avait un effet sur la façon d'utiliser les diverses routes d'accès. Surtout, cela avait un effet direct sur la possibilité d'enfouissement qui se voyait, ainsi, grandement diminuée. Compo a réagi vivement à cette façon de faire du MENV.

[149] Sixièmement, il y eut également divergences sur d'autres sujets, dont l'intégration d'une «dune» de déchets dans le paysage et l'impact d'un tel site d'enfouissement et de ses activités connexes nombreuses, dont le transport des déchets, sur les activités agricoles et agrotouristiques de la région.

[150] La première pièce importante faisant partie du processus d'analyse environnementale d'un projet est le rapport du BAPE faisant suite à des audiences publiques et au dépôt de l'étude d'impact préparée par le promoteur et déclarée recevable par le MENV.

[151] Pour souligner l'importance de cette étape, le Tribunal rappelle ce qu'en disait l'auteur Lorne Giroux, maintenant juge à la Cour d'appel, qui écrivait ce qui suit dans un article publié en 1992³ :

« Enfin, en ce qui concerne le problème de l'implantation des sites d'élimination des déchets même si plusieurs questions importantes ont été tranchées par la Cour d'appel, l'inquiétude du public ne disparaîtra pas pour autant. L'implantation de telles activités soulève de graves incertitudes, surtout lorsqu'il s'agit de projets de grande envergure destinés à accepter des déchets générés par des agglomérations de la taille de Montréal. Nous sommes d'avis que, pour les gros projets d'élimination et de disposition de déchets, seul l'assujettissement au régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement est susceptible de permettre un choix plus éclairé quant à l'opportunité de leur établissement et quant au choix du site. C'est la situation qui existe déjà en Ontario et c'est la recommandation que vient de faire la Commission parlementaire qui a étudié la procédure québécoise d'évaluation des impacts sur l'environnement.»

(Notre soulignement)

[152] Le rôle du BAPE est donc important pour permettre un choix éclairé quant à l'opportunité de l'établissement d'un LES et quant au choix de son site, le cas échéant.

³ Lorne Giroux, *Problèmes de localisation des sites d'enfouissement sanitaire, Développements récents en droit de l'environnement* (1992), Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, p. 259

[153] Dans le présent cas, le rapport du BAPE fit suite à neuf jours d'audiences tenues en 2001 au cours desquelles il y eut participation de 1350 personnes et dépôt de 118 mémoires dont 116 étaient contre le projet.

[154] Le rapport du BAPE fut transmis le 19 juin 2001 à M. André Boisclair, ministre de l'Environnement, et il fut rendu public le 5 juillet 2001. Le Tribunal estime essentiel de reproduire ses conclusions au complet apparaissant aux pages 115 à 117 :

«Conclusion

À la suite de l'audience publique et au terme de son examen, la commission en vient à la conclusion que le projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Athanase inc. n'est pas acceptable.

La commission est d'avis que l'adoption d'un plan de gestion des matières résiduelles pour la MRC du Haut-Richelieu doit impérativement précéder la mise en place d'une infrastructure d'élimination de même que la décision d'accepter des matières résiduelles provenant de l'extérieur du territoire de la MRC. Compte tenu que la responsabilité d'établir les plans de gestion de la Montérégie d'ici le 1^{er} janvier 2003 relève à la fois des MRC de ce territoire et de la Communauté métropolitaine de Montréal, la commission estime qu'une concertation régionale, englobant les citoyens, doit être immédiatement entreprise. Pour la commission, il est clair que le projet actuel ne garantit pas aux MRC de cette région une solution à long terme, pas plus qu'il ne semble répondre à leurs besoins à court et à moyen terme.

La commission estime que, prioritairement, des efforts soutenus de réduction des matières résiduelles à enfouir doivent être déployés, comme l'exige d'ailleurs la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008. Dans ce contexte, les besoins d'élimination des matières résiduelles pour la MRC du Haut-Richelieu, pour les 25 prochaines années, ne requerraient que le tiers de la capacité projetée du site.

La commission considère que le choix du site a été guidé par le fait que l'utilisation à des fins autres que l'agriculture a été autorisée et que le projet n'est pas soumis au moratoire imposé par la *Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets*. Elle est donc d'avis que ce choix découle plus des circonstances que d'une analyse éclairée. De surcroît, le choix d'un site d'enfouissement ne peut être justifié par le fait qu'il permet de restaurer un site en difficulté. La commission estime néanmoins qu'il est essentiel de restaurer le site de Saint-Athanase.

Pour la commission, des éléments propres au contexte de la gestion des matières résiduelles dans la MRC du Haut-Richelieu contribuent à alimenter la résistance sociale au projet. Elle est d'avis que le projet n'est pas acceptable socialement et que la population aurait dû y être associée dès le début.

En ce qui concerne les aspects techniques du projet, la commission pense que la grande variabilité des conditions du sous-sol au site proposé ne garantit pas la protection de l'aquifère régional et ne permet pas l'emploi de la trappe hydraulique. Elle craint même que l'utilisation de ce dispositif n'entraîne la contamination de l'eau par le lixiviat du LES existant. La commission est d'avis par ailleurs que la plus élémentaire prudence requiert de ne pas installer les cellules d'enfouissement dans les dépôts meubles du Grand Bois de Saint-Grégoire. Elle est également d'avis qu'il est inacceptable que l'effluent du système de traitement du lixiviat soit rejeté dans le ruisseau Séguin, en raison de la contamination qu'il occasionnerait compte tenu que le ruisseau ne possède aucun pouvoir de dilution.

La commission considère que la zone tampon secondaire, qui constituerait une zone de gestion des matières excavées située à l'extérieur des limites du lieu d'enfouissement ajouterait près de 30 ha au projet et rapprocherait du 3^e Rang Nord les activités d'exploitation du site pour les seize premières années d'exploitation. Il est possible que l'utilisation de cette zone soit soumise à une autorisation de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec.

La commission croit que l'agrandissement projeté et les mesures de protection envisagées pour les espèces menacées désignées ou susceptibles de l'être porteraient atteinte à l'intégrité du Grand Bois de Saint-Grégoire qui présente une grande valeur de conservation et mérite d'être intégralement protégé. La commission est d'avis qu'autoriser un projet de cette envergure dans un écosystème offrant une telle valeur écologique irait à l'encontre des grands objectifs de conservation fixés par le gouvernement.

La commission considère aussi que l'itinéraire proposé pour le passage quotidien de plus de 200 camions n'est pas compatible avec la présence de transporteurs scolaires et de la machinerie agricole. Une telle activité met en danger la sécurité des résidents et, surtout, celle des enfants. En outre, selon la commission, le bruit lié à l'exploitation du site et au camionnage dans un milieu peu perturbé entraînerait une détérioration marquée de la qualité de vie des citoyens. La commission est également d'avis que l'exploitation du site et le camionnage qui en découle pourraient nuire au développement des activités agrotouristiques et récréotouristiques environnant le site.

La commission retient que le projet pose de manière évidente le problème du système d'autorisation des projets, qui doit successivement tenir compte à la fois, de la protection du territoire et des activités agricoles et de l'ensemble des aspects environnementaux, incluant la préservation des espèces menacées.

Les aspects de l'aménagement du site et de la conception du projet ainsi que la méconnaissance du besoin réel d'élimination constituent un risque de transférer aux générations futures les conséquences et les coûts d'un choix inapproprié et injustifié. Ce risque est augmenté par la demande d'une capacité d'enfouissement plus importante pour rentabiliser le projet, qui dépasse largement les besoins à long terme de la MRC du Haut-Richelieu. En outre, ce choix pourrait constituer un obstacle à la mise en valeur des matières résiduelles et à leur

gestion responsable. À cet égard, la commission est d'avis que le projet présenté ne s'inscrit pas dans une perspective de développement durable.»

[155] Afin de situer le dossier dans sa juste perspective, il y a lieu de se demander ce qui se passa entre le 5 juillet 2001, date de la publication du rapport du BAPE, et le 28 février 2003, date à laquelle fut produit le premier rapport d'analyse environnementale préparé par la DEE du MENV et destiné au ministre de l'Environnement, le tout en relation avec le 1^{er} projet de décret.

[156] En se référant à la revue des faits présentés précédemment, le Tribunal constate qu'il y eût des communications écrites entre Compo d'une part, et le premier ministre et/ou le ministre de l'Environnement d'autre part à 17 reprises, sans parler de celles faites directement avec des représentants du MENV, soit les 1^{er} août 2001, 25 octobre 2001, 28 novembre 2001, 10 décembre 2001, 24 janvier 2002, 8 mars 2002, 20 mars 2002, 9 mai 2002, 16 mai 2002, 4 juin 2002, 18 juin 2002, 26 juillet 2002, 13 novembre 2002, 28 novembre 2002, 9 décembre 2002, 29 janvier 2003 et le 14 février 2003, et qu'il y eût deux rencontres tenues les 30 août 2001 et 5 décembre 2002.

[157] Dans la correspondance envoyée par Compo, accompagnée souvent de résolutions de la MRC du Haut-Richelieu, de mémoires ou d'expertises supplémentaires, Compo n'a fait qu'une chose, soit de faire valoir avec force son point de vue et ses arguments, et ce, aux plus hautes instances du Gouvernement. Le Tribunal considère que Compo fut entendue, et très bien entendue d'ailleurs, ayant rencontré, entre autres, le ministre de l'Environnement, M. André Boisclair, à deux reprises pour discuter de son projet de LES à Saint-Athanase et pour lui en présenter tous les avantages.

[158] La réponse ministérielle fut qu'il en est résulté un premier projet de décret pour un LES ayant un volume maximal d'enfouissement de 78 000 t.m. par année et un maximum de 40 camions de 10 m³ par jour, ce tonnage étant de beaucoup inférieur aux 300 000 t.m. demandées annuellement pour les 7 à 8 premières années du projet initial ou des 195 000 t.m. demandées annuellement dans le projet modifié et ce pour 25 ans.

[159] Entre le 28 février 2003 et le 31 juillet 2003, date d'émission du deuxième rapport d'analyse environnementale et de la préparation du deuxième projet de décret, une lettre fut envoyée le 16 juin à M. Jean Charest, premier ministre, et une autre le 9 juillet à M. Paul-Yanick Laquerre, directeur de cabinet adjoint du ministre de l'Environnement.

[160] Il en résulta un deuxième rapport d'analyse environnementale concluant que le projet tel que soumis par le promoteur n'était toujours pas acceptable au plan environnemental et social et que, pour le rendre acceptable, il faudrait maintenir une réduction de sa capacité annuelle d'enfouissement à 78 000 t.m., tonnage également mentionné dans le deuxième projet de décret.

[161] Que se passa-t-il entre le 31 juillet 2003, date du deuxième projet de décret, et le 4 février 2004, jour de l'adoption par le Cabinet du décret attaqué, et ce, à tout le moins au niveau des communications écrites entre Compo d'une part, et le premier ministre et/ou le ministre de l'Environnement d'autre part, sans parler des rencontres et communications entre les représentants de Compo et ceux du MENV ?

[162] Il y eut des communications écrites les 11 septembre, 9 octobre, 3 novembre et 19 décembre 2003 et, le 3 février 2004, Me Robert Daigneault, représentant Compo et la MRC du Haut-Richelieu, écrivit une lettre d'avocat de six pages qui fut envoyée directement, par télécopieur, à M. Mulcair, ministre de l'Environnement, et à M. Charest, premier ministre, soit la veille de l'adoption du décret 88-2004.

[163] Cette dernière lettre de la part des avocats de Compo fait état de façon très articulée de toute son argumentation et elle fut reçue par le chef de l'exécutif et par le ministre de l'Environnement qui avaient, ainsi, tout en main pour prendre leur décision soit, d'une part, la recommandation de la DEE du MENV et, d'autre part, la position détaillée de Compo et de la MRC du Haut-Richelieu.

[164] Quelle fut cette décision ?

[165] Dès le lendemain, soit le 4 février 2004, le Gouvernement adopta le décret 88-2004 refusant le projet de LES à Saint-Athanase en Montérégie, et il adopta le décret 89-2004 autorisant un agrandissement du LES de Lachenaie de 1,3 millions de t.m. par année, lequel LES accueillait déjà une grande partie des déchets de la MRC du Haut-Richelieu.

[166] Dans sa note explicative adressée au Cabinet pour justifier le refus, le ministre Mulcair écrivit ce qui suit, pièce D-15 :

«Depuis la fermeture, en 1993, du LES de Saint-Athanase, la majorité des matières résiduelles du Haut-Richelieu sont éliminées à l'extérieur de la Montérégie. Cet agrandissement aurait permis de desservir la population des municipalités locales de la MRC du Haut-Richelieu et, possiblement, celle de quelques municipalités voisines dans la région de la Montérégie.

Le projet, au cours de son examen par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, a fait l'objet d'une vive opposition sociale. Dans son rapport, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement considère que ce projet n'est pas acceptable en raison des conditions du sous-sol qui ne garantissent pas la protection de l'aquifère régional, de la taille excessive du projet en regard des besoins réels d'enfouissement qui n'ont pas été démontrés et de l'atteinte importante à l'intégrité du Grand Bois de Saint-Grégoire. Par conséquent, la commission du BAPE a recommandé de refuser le projet tel que présenté.

L'initiateur a par la suite procédé à quelques modifications de son projet initial. L'analyse environnementale réalisée par le Ministère conclut que le projet

présenté par l'initiateur et sa variante modifiée ne sont pas acceptables en raison des impacts qu'ils occasionneraient sur la sécurité et sur la qualité de vie des résidents situés près du site et le long de ses voies d'accès. Cette analyse indique aussi qu'un projet acceptable devrait avoir une capacité fortement réduite, soit moins de la moitié de la capacité d'enfouissement du projet présenté actuellement par l'initiateur. Compte tenu notamment du réseau routier en place qui consiste essentiellement en une voirie rurale située en milieu agricole, où le camionnage est quasi-inexistant et de la nécessité de prévoir une zone tampon à même la propriété de l'initiateur, prenant en considération que, de l'aveu de ce dernier, le fait d'octroyer une capacité d'enfouissement inférieure à la dernière proposition mettrait en péril la rentabilité de l'entreprise, je considère donc, que le projet n'est pas acceptable sur le plan environnemental et social et qu'il pourrait de plus compromettre les efforts de protection du Grand Bois de Saint-Grégoire, un patrimoine écologique exceptionnel, et limiter le potentiel récréotouristique régional.

Je recommande donc que le présent projet de décret soit adopté.»

(Notre soulignement)

[167] Au terme de cette analyse, le Tribunal est d'avis que le Gouvernement avait en main, le 4 février 2004, toute l'information que, lui, jugeait utile d'avoir, qu'il avait donné tout le temps voulu à Compo pour faire valoir son point de vue, et pour modifier son projet, et que, en fin d'analyse, il a fait les arbitrages qu'il a jugés les plus appropriés et les plus opportuns, en tenant compte de tous les enjeux impliqués touchant la disposition des matières résiduelles tant au niveau local, régional que provincial, ce qui est le rôle du Gouvernement dont il est comptable à l'électorat, et non le rôle du Tribunal.

[168] Le Tribunal conclut donc que cette décision discrétionnaire du Conseil des ministres n'est pas manifestement déraisonnable et, plus particulièrement, qu'elle n'est pas arbitraire, injuste ou irrationnelle.

Schéma d'aménagement et plan de gestion des matières résiduelles de la MRC du Haut-Richelieu

[169] Compo plaida également que les actions du Gouvernement étaient incohérentes en ce que le site précis du projet d'agrandissement du LES de Saint-Athanase apparaissait, d'une part, au *schéma d'aménagement* de la MRC du Haut-Richelieu et, d'autre part, à son *plan de gestion des matières résiduelles*, deux documents déjà revus et approuvés par le Gouvernement, le premier par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et le second par le MENV, de telle sorte que, par ces gestes, le Gouvernement avait, ainsi, grandement limité sa discrétion à être exercée dans le cadre du processus d'autorisation prévu à la L.Q.E.

[170] Le Tribunal n'y trouve aucune incohérence et soumet que la MRC du Haut-Richelieu peut difficilement faire valoir cet argument compte tenu de son comportement.

[171] En effet, qu'est-ce qu'un *schéma d'aménagement* prévu à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1 ?

[172] Les auteurs⁴ le définissent ainsi :

« 3.1 Définition du terme «schéma d'aménagement»

42. Nous pourrions définir le terme «schéma d'aménagement» comme étant un instrument de planification et d'orientation du développement par lequel la municipalité régionale de comté met en place, pour l'avenir, un plan général de mise en valeur, de conservation et de protection du milieu naturel et bâti d'une région. Le schéma définit les grandes orientations, énonce des politiques, identifie des projets et établit des objectifs à réaliser quant à l'aménagement régional de l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté. En d'autres termes, il s'agit d'un document d'ordre général qui dicte les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la municipalité régionale de comté qui devront, au niveau local, être précisées d'abord dans le plan d'urbanisme pour ensuite être reprises, mais cette fois d'une façon beaucoup plus détaillée, à l'intérieur des règlements d'urbanisme.»

(Notre soulignement)

[173] La MRC du Haut-Richelieu était consciente que son *schéma d'aménagement* édictait les grandes orientations relatives à son territoire, et rien d'autre, car elle-même lors de l'adoption, en février 2004, du règlement 371 modifiant le règlement 301 relatif à son *schéma d'aménagement* avait fait préparer une version révisée de son plan d'aménagement, pièce P-48 E et F, sur lequel apparaît le site suggéré, identifié par des traits hachurés et décrit comme étant le «*lieu régional d'élimination des matières résiduelles (proposé)*» qui est adjacent à l'ancien LES de Saint-Athanase.

[174] Le fait que la MRC du Haut-Richelieu ait pris soin de mentionner qu'il s'agissait d'un lieu «proposé» indique bien sa connaissance que l'agrandissement devait faire l'objet d'autres approbations locales et gouvernementales ultérieures, plus précises et ciblées, dont en l'occurrence celle du Gouvernement donnée en vertu de l'article 31.5 de la LQE.

[175] Le Tribunal note, par ailleurs, qu'il n'y a aucune réserve dans le texte apparaissant au plan d'aménagement, de quelque nature que ce soit, selon laquelle la MRC du Haut-Richelieu aurait indiqué estimer que le fait d'identifier un site de LES à

⁴ Duplessis, Yvon et Héту, Jean, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des Notaires du Québec, Extraits du Répertoire de droit – Titres immobiliers, 1991, p. 79-80

son *schéma d'aménagement* serait venu réduire la latitude du Gouvernement. L'aurait-elle fait que cela n'aurait eu aucune portée juridique de toute façon.

[176] Passons maintenant au *plan de gestion des matières résiduelles* de la MRC du Haut-Richelieu, pièce P-46, qui vient confirmer la connaissance qu'elle avait de toute la façon de faire pour obtenir, finalement, une autorisation du Gouvernement.

[177] En effet, à la page 13 de ce document complété en décembre 2003, à la section 2.1.8.2 intitulée «Projet du Haut-Richelieu, on peut lire ce qui suit :

«2.1.8.2 Projet du Haut-Richelieu.

Sur le territoire de la MRC du Haut-Richelieu, un projet d'agrandissement de lieu d'enfouissement sanitaire existant est en cours. Compo-Haut-Richelieu inc. est le promoteur du projet dans sa forme actuelle soit,

- * Capacité totale de 5,5 millions de mètres cubes ;
- * Capacité annuelle maximale de 195 000 tonnes métriques ;
- * 63% de la capacité totale réservée pour les besoins du Haut-Richelieu ;
- 37% de la capacité totale disponible pour d'autres MRC de la Montérégie ;
- Besoins en élimination des secteurs municipal, ICI et CRD, de la MRC du Haut-Richelieu assurés pour une période minimale de 25 ans.

Après avoir franchi la majeure partie des étapes de la *procédure d'évaluation environnementale*, le projet, qui respecte l'ensemble des lois et règlements applicables y compris le *Projet de Règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets*, est en attente du rapport de la Direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement, puis d'un décret du Ministre.»

(Notre soulignement)

[178] De plus, à la figure 12, apparaît une carte de la MRC du Haut-Richelieu sur laquelle est inscrite l'abréviation «LESPDA» à côté d'un endroit identifié par un point, et la signification de ces lettres indiquée dans la légende est «Lieu d'enfouissement sanitaire en processus de demande d'agrandissement.»

[179] Le Tribunal conclut à ce sujet que la MRC du Haut-Richelieu a voulu développer un argument subsidiaire dans le cadre du procès afin de bonifier sa position, mais que cet argument n'avait aucun poids juridique pouvant appuyer une quelconque incohérence de la part du Gouvernement car, de toute évidence, la MRC du Haut-Richelieu et Compo savaient, qu'ultimement, il leur fallait l'autorisation requise en vertu de l'article 31.5 de la LQE, laquelle était une autorisation spécifique à un projet précis d'agrandissement d'un LES, et cela avec toutes les spécifications techniques particulières qu'un tel projet de construction et d'aménagement comporte.

Expectative légitime

[180] La MRC du Haut-Richelieu fit valoir également qu'elle avait une expectative légitime d'obtenir une décision favorable et, de façon ancillaire, de recevoir des réponses à toutes les questions qu'elle posait et à toutes les demandes qu'elle faisait.

[181] Le Tribunal, ayant entendu tous les témoins et revu toute la preuve documentaire, a pu constater que, jamais, la MRC du Haut-Richelieu n'a pu penser que l'autorisation gouvernementale lui serait acquise.

[182] En effet, premièrement, le rapport du BAPE rendu public en juillet 2001 ne recommanda pas le projet de LES proposé.

[183] Deuxièmement, à l'occasion des nombreuses rencontres tenues au cours des années 2000, 2001, 2002 et 2003 entre les représentants du MENV et ceux de Compo et de la MRC du Haut-Richelieu, aucune promesse ne fut jamais faite que le projet initial proposé de 300 000 t.m. annuellement serait approuvé sans difficulté, et ni le projet modifié de 195 000 t.m. d'ailleurs. C'est tout le contraire qui s'est produit car, lors de ces rencontres, les problématiques traitées étaient nombreuses et convergeaient toutes vers le fait que le projet initial et le projet modifié étaient surdimensionnés par rapport aux besoins réels de la MRC du Haut-Richelieu.

[184] Enfin, la lecture de la correspondance vient confirmer que les deux projets étaient très loin d'une autorisation et que, plutôt, la non-autorisation était partout présente en filigrane si le projet final n'était pas ramené à des dimensions davantage arrimées aux besoins locaux.

[185] Il faut enfin souligner que le processus d'approbation est un processus évolutif mis en place pour alimenter le ministre de l'Environnement qui demeure le décideur qui recommande, ou pas, au Conseil des ministres d'approuver un projet, avec ou sans conditions.

[186] À ce sujet, le juge Baudouin, dans l'arrêt *Bellefleur* déjà cité, écrit ce qui suit à la page 2343 :

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

Le processus prévu par le législateur 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.»

(Notre soulignement)

[187] Le Tribunal ajoute, en marge de cette citation, que la décision du Gouvernement peut également être de ne pas autoriser la construction d'un projet, et ce pour les mêmes raisons.

[188] Quant aux questions posées et aux demandes formulées par Compo et la MRC du Haut-Richelieu en cours de processus, le Tribunal a effectivement constaté que le MENV a parfois été long à répondre ou à donner ses sources.

[189] Cependant, au fil des mois, l'information générale et une bonne partie des sources furent données, en tenant compte toutefois de la *Loi d'accès à l'information* dont le MENV pouvait se prévaloir pour ne pas tout divulguer lorsque des avis étaient destinés à appuyer une prise de décision du ministre ou du Cabinet.

[190] Le Tribunal estime, par ailleurs, que le MENV, de toute évidence, cherchait à décourager la MRC du Haut-Richelieu pour que ce soit elle, finalement, qui porte le fardeau, face à l'électorat local, de renoncer à poursuivre ses démarches et d'abandonner son projet.

[191] Du côté de la MRC du Haut-Richelieu, elle cherchait ostensiblement à pousser le MENV dans les câbles, c'est-à-dire qu'elle poussait très fort pour placer le MENV dans une situation où il n'aurait plus d'arguments techniques, finalement, pour refuser le projet, espérant ainsi véritablement obtenir l'autorisation recherchée, et si telle autorisation n'était pas accordée, Compo voulait que ce soit le MENV ultimement, et non elle, qui porte le fardeau, face à l'électorat local, du refus d'approuver son projet, le tout compte tenu des coûts financiers importants, entre autres, lesquels étaient supportés par les contribuables municipaux.

[192] En conclusion sur ce sujet, le Tribunal a nettement perçu le rapport de force qu'a tenté d'établir la MRC du Haut-Richelieu avec le MENV et le Gouvernement afin d'obtenir son certificat d'autorisation, de telle sorte que la notion d'expectative légitime ne pouvait qu'en être évacuée par définition.

Loi sur la Justice administrative, L.R.Q., c J-3

[193] L'article 5 de cette loi se lit comme suit :

«Mesures préalables.

5. L'autorité administrative ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature, sans au préalable :

1° avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;

[...]

3° lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

[...] »

[194] Compo et la MRC du Haut-Richelieu plaident que cet article s'applique à leur demande d'autorisation et qu'il s'ensuivait une obligation importante d'équité procédurale que le Gouvernement n'aurait pas suivie.

[195] Le Tribunal note que cette loi s'applique à l'Administration gouvernementale telle que définie à son article 3 qui se lit comme suit :

«Administration gouvernementale.

3. L'Administration gouvernementale est constituée des ministères et organismes gouvernementaux dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).»

[196] Or, les membres du Conseil exécutif ne sont pas nommés par le Gouvernement ou par un ministre, mais ils sont nommés par le lieutenant-gouverneur en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q., c. E-18.

[197] Par conséquent, la *Loi sur la justice administrative* ne s'applique pas aux décisions prises par le Cabinet et aux étapes antérieures menant à la prise de décision.

[198] En terminant sur ce sujet, le Tribunal estime que, dans le présent cas et indépendamment de l'application de la *Loi sur la justice administrative*, l'occasion fut amplement donnée à la MRC du Haut-Richelieu de présenter ses observations, ainsi que de produire tous les documents qu'elle voulait déposer pour compléter son dossier, de telle sorte que son point de vue fut adéquatement présenté.

CONCLUSION

[199] Le Tribunal, au terme de son analyse, est d'avis que la décision du 4 février 2004 du Gouvernement refusant la demande d'émettre un certificat d'autorisation en vertu de l'article 31.5 de la LQE relativement au projet d'agrandissement du LES de Saint-Athanase n'est pas manifestement déraisonnable et qu'elle doit, par conséquent, être maintenue.

[200] Il est ressorti, très tôt de la preuve, que le projet fut surdimensionné afin d'accueillir 300 000 t.m. par année de matières résiduelles pendant les 7 ou 8 premières années d'exploitation dans le but de le rentabiliser sur le plan économique, avec toute l'ampleur que cela implique, et que c'est cette sur-dimension justement qui a toujours mis *du plomb dans l'aile* au projet.

[201] La rentabilité d'un projet est certes un critère de développement majeur dont il faut tenir compte, mais celui-ci s'articule avec d'autres critères, et il ne revient pas au Tribunal d'en faire l'arbitrage et d'établir leur valeur relative, mais au Gouvernement.

[202] Les demanderesses furent très critiques du processus d'autorisation prévu à la LQE dans son ensemble, de sa longueur, des nombreuses incertitudes qu'il engendre, des coûts qu'il occasionne aux contribuables municipaux, et plus encore.

[203] Le Tribunal a bien perçu les frustrations des demanderesses et souligne, avec respect, que si elles souhaitent des modifications à la façon de faire, elle doivent s'adresser à un autre forum et entreprendre d'autres démarches.

[204] Finalement, le Tribunal aborde la question des frais. Jusqu'à maintenant, la MRC du Haut-Richelieu et le Gouvernement ont dépensé d'importantes sommes d'argent, et ce, tant lors du processus ayant mené à la décision de 4 février 2004, que pour le procès qui en fut un d'importance.

[205] Considérant que tous ces frais furent assumés, en fin d'analyse, par les payeurs de taxes et d'impôts du Québec, le Tribunal estime que ces coûts doivent au moins être limités à ce stade-ci, de telle sorte que les dépens ne seront pas accordés.

[206] **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[207] **REJETTE** les conclusions de la requête introductive d'instance telles que libellées;

[208] **LE TOUT**, sans frais.



JEAN-PIERRE CHRÉTIEN, J.C.S.

Me Robert Daigneault
Mme Kateri Beaulne-Bélisle, stagiaire
ROBERT DAIGNEAULT, Cabinet d'avocats
Procureurs des demanderesses

Me Marc Dion
BERNARD ROY & ASSOCIÉS
Procureurs des défendeurs

