

Martel c. Procureure générale du Québec

2021 QCCS 2541

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE SAINT-FRANÇOIS

N° : 450-17-007103-188

DATE : Le 18 juin 2021

SOUS LA PRÉSIDENCE DE : L'HONORABLE MARTIN BUREAU, J.C.S.

FRANÇOIS MARTEL

Demandeur

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défenderesse

et

MUNICIPALITÉ DE HATLEY

et

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE MEMPHRÉMAGOG

et

RÉGIE INTERMUNICIPALE DU PARC RÉGIONAL MASSAWIPPI

Mises en causes

JUGEMENT

L'aperçu

[1] Le demandeur est propriétaire d'un immeuble situé dans la municipalité de Hatley (Hatley) en bordure du lac Massawippi (le Lac). Il désire moderniser et agrandir la résidence qui se trouve déjà sur cet immeuble.

[2] Parce que l'immeuble est en bordure du Lac, son projet est soumis à certaines contraintes en raison des risques d'inondation.

[3] Le Lac est une assez grande étendue d'eau et il est situé sur le territoire de cinq municipalités distinctes soit, Sainte-Catherine-de-Hatley, Ayers Cliff, Hatley, le Canton de Hatley ainsi que North Hatley. Par l'entremise d'une entente intermunicipale¹, et entre autres afin de contrôler le niveau du Lac à la meilleure satisfaction de tous ces riverains, ces municipalités ont créé une régie, la Régie intermunicipale du parc régional Massawippi (La Régie). C'est cet organisme qui exploite, comme si elle en était propriétaire, un barrage (le Barrage) situé sur la rivière Massawippi (La Rivière) à environ 1.7 km de l'embouchure du Lac.

[4] Pour réaliser son projet, le demandeur a demandé une dérogation² à la Municipalité régionale de comté de Memphrémagog (la MRC). Cette dérogation a été approuvée par celle-ci³, mais était sujette, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), à l'approbation du ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire (le MAMOT).⁴

[5] Le MAMOT a refusé d'approuver le règlement de dérogation de la MRC au motif que le projet soumis par le demandeur se situerait en entier dans le littoral du Lac.⁵

[6] Le demandeur considère que le MAMOT a mal appliqué sa Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (La Politique)⁶ et qu'il n'a pas utilisé la bonne méthode, prévue dans La Politique, pour calculer la ligne des hautes eaux qui sert à la délimitation du littoral.

[7] Le demandeur demande au Tribunal de déclarer que la ligne des hautes eaux se situe, pour le Lac, à 161,29 mètres et de déclarer que son projet n'est pas situé dans le littoral du Lac, mais plutôt sur sa rive. Il demande conséquemment de déclarer que son projet, qui a été accepté par Hatley et ensuite autorisé par la MRC, est admissible à une dérogation.

[8] Le demandeur demande également d'annuler la décision du MAMOT concernant l'approbation de règlement de dérogation de la MRC et d'ordonner au MAMOT de reprendre l'étude de ce règlement en tenant compte de ce qu'il considère être la ligne des hautes eaux, établie selon son interprétation de La Politique.

¹ Pièce P-20.

² Pièce P-9.

³ Pièce P-10.

⁴ Art. 5 et 6 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, chapitre A-19.1.

⁵ Pièce P-11.

⁶ Pièce P-2, ch. Q-2 r.35.

[9] La défenderesse Procureure Générale du Québec (PGQ) plaide que cette demande de jugement déclaratoire et d'annulation est plutôt une demande de pourvoi en contrôle judiciaire et affirme que le Tribunal doit la rejeter parce que la décision du MAMOT est conforme à La Politique et qu'elle n'est nullement déraisonnable.

[10] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal considère que la demande doit être rejetée puisque la décision du MAMOT n'est pas déraisonnable et respecte les dispositions légales et réglementaires applicables.

Le contexte

[11] Le demandeur acquiert en copropriété indivise, en septembre 2012, un immeuble avec bâtisse dessus construite et située au [...] à Hatley.⁷ En mars 2020, il devient propriétaire unique de cet immeuble.⁸

[12] Cette propriété est située en bordure du Lac. Elle est desservie par les services municipaux pour son approvisionnement en eau et ses égouts domestiques.

[13] Tous les immeubles voisins de la propriété du demandeur ont fait l'objet, au cours des années antérieures à 2015, de modifications des résidences qui y sont situées afin de les agrandir et de les protéger contre les risques d'inondation.⁹

[14] Aucun de ces agrandissements ou modifications n'a été soumis, pour approbation, au MAMOT.

[15] Au moment où le demandeur acquiert sa propriété, en 2012, il est informé que celle-ci est située, selon les données de l'époque, dans une zone d'inondation 20-100 ans. On lui indique alors qu'il lui est possible de modifier la résidence en respectant certaines normes d'immunisation contre les inondations et en installant un clapet.

[16] En 2013 ou 2014, un de ses voisins exécute divers travaux sur sa propre résidence et en profite pour la resituer et l'agrandir de manière importante.

[17] En 2014, le demandeur retient les services du même arpenteur en vue de préparer des plans d'implantation de sa résidence. Il veut la déplacer et l'agrandir. Il fait aussi préparer, par un ingénieur et un architecte, des plans pour le déplacement, l'immunisation et l'agrandissement envisagé de celle-ci.¹⁰

[18] À l'été 2015, le demandeur dépose une demande de permis de construction auprès de Hatley. Il est alors informé par l'inspecteur municipal que sa résidence n'est

⁷ Pièce P-1.

⁸ Pièce P-1A.

⁹ Pièce P-6.

¹⁰ Pièce P-21.

450-17-007103-188

PAGE : 4

plus située, selon les nouvelles normes, dans une zone d'inondations 20–100 ans, mais qu'elle se trouve désormais dans une zone 0–20 ans.

[19] Il en résulte, selon l'inspecteur municipal, que son projet ne peut être accepté tel quel à moins qu'il obtienne une dérogation au schéma d'aménagement et de développement de la MRC (le SAD).

[20] Il entreprend donc de nouvelles démarches. Il obtient d'abord une résolution d'Hatley approuvant son projet.¹¹ Par la suite, il obtient de la MRC l'approbation d'un règlement de dérogation pour son projet.¹²

[21] Ces démarches devraient lui permettre de réaliser son projet si le règlement de dérogation obtient, comme cela est requis par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (la LAU)¹³, l'approbation du MAMOT.

[22] Cette demande d'approbation est toutefois refusée par le MAMOT.¹⁴ Celui-ci considère que le projet se situe en entier dans le littoral du Lac. Selon La Politique, une dérogation est admissible seulement dans la plaine inondable de grands courants se situant au-dessus de la ligne des hautes eaux.

[23] Puisque, selon le relevé d'arpentage soumis par le demandeur, la construction existante et les travaux projetés se situeraient, presque en totalité, sous la ligne des hautes eaux et donc dans le littoral, rien dans La Politique n'autorise ce type de travaux.

[24] À la suite de ce refus, le demandeur entreprend de très nombreuses démarches autant auprès des représentants de Hatley que de la MRC. Il fait également de nombreuses recherches et démarches auprès d'employés ou de représentants du Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), pour comprendre la situation, obtenir des informations et des précisions quant aux méthodes de calcul de la ligne des hautes eaux et savoir comment doit être établie cette ligne des hautes eaux et par voie de conséquences le littoral.

[25] Dans le cours de ces démarches, une rencontre est organisée, sur sa propriété, avec l'inspecteur municipal, l'aménagiste de la MRC et un représentant du MELCC, M. Thierry Bourdeau, à l'origine de l'avis donné par ce ministère au MAMOT, et qui a servi de base pour refuser le projet.

¹¹ Pièce P-8.

¹² Pièce P-10.

¹³ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, chapitre A-19.1.

¹⁴ Pièce P-11.

[26] Le demandeur a même, à la suite de cette rencontre, examiné d'autres alternatives, pour la réalisation des travaux sur sa propriété, sans toutefois que cela aboutisse en raison de la situation de sa résidence.

[27] Dans le cadre de ses démarches, et insatisfait des réponses qui lui sont données par les représentants du MELCC, le demandeur porte plainte auprès du Protecteur du citoyen.

[28] Parmi les explications qui sont fournies au demandeur, quant à la détermination de la ligne des hautes eaux, les préposés du MELCC lui indiquent d'abord que celle-ci est déterminée par la cote d'exploitation maximale du Barrage et qu'elle se situe à 161,58 mètres. Il apprend ensuite, lorsqu'il poursuit ses démarches pour comprendre la situation, que la véritable cote maximale d'exploitation du Barrage serait plutôt de 161,29 mètres.¹⁵

[29] Cette nouvelle information quant à la cote maximale d'exploitation pourrait faire en sorte que, selon les données de son arpenteur, son projet serait réalisable parce qu'il se situerait sur le rivage, ou au-dessus de la ligne des hautes eaux. Il en informe alors le représentant du MELCC.

[30] Toutefois il est, à la même époque, informé par ce représentant du MELCC que celui-ci s'est trompé dans ses explications initiales relatives à la détermination de la ligne des hautes eaux et que la cote utilisée de 161,58 mètres n'est pas celle liée à la cote maximale d'exploitation du Barrage, comme il l'avait d'abord cru et indiqué, mais plutôt celle qui résulte de la ligne des inondations de récurrence de 2 ans.

[31] Le demandeur est évidemment surpris de ces explications et constate que, tant les responsables de La Régie que les représentants du MELCC ne semblent pas bien connaître la cote maximale d'exploitation du Barrage ni être en mesure de lui fournir des explications qui lui apparaîtraient adéquates sur le véritable niveau à considérer pour établir la ligne des hautes eaux du Lac.

[32] Dans le cadre de ses activités régulières, la Régie s'est donné comme objectifs d'opération du Barrage de maintenir, à la station de calcul situé à l'embouchure du Lac, près du pont à North Hatley, un niveau de 160.5 mètres pendant l'été et 160,3 mètres pendant l'hiver.

[33] À la suite de ses multiples démarches, de ses questionnements et de ses demandes auprès du Protecteur du citoyen, le demandeur apprendra finalement que le MELCC considère qu'il n'est pas approprié de se servir, pour établir la ligne des hautes

¹⁵ Pièce P-14. Art. 1.6.

eaux du Lac, de la cote maximale d'exploitation du Barrage puisque celui-ci n'est pas situé à l'embouchure du Lac, mais plutôt dans la Rivière.¹⁶

[34] Cette cote maximale d'exploitation du Barrage ne pourrait donc pas, selon le MELCC, être un facteur du calcul parce que la Rivière et le Lac sont deux plans d'eau distincts et que le niveau du Barrage, puisqu'il est situé sur la Rivière et non à l'embouchure du Lac, où se situe la station de calcul des niveaux d'eau, ne peut être considéré pour le calcul de la ligne des hautes eaux de celui-ci. Le MELCC affirme qu'il doit plutôt, selon La Politique, calculer la ligne des hautes eaux à la limite des inondations de récurrence de 2 ans du Lac.

Les principales dispositions législatives ou réglementaires et les politiques applicables pour la protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

[35] Une Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (La Politique) a été adoptée sur proposition du ministre de l'Environnement. Elle s'applique à l'ensemble des cours d'eau du Québec. Elle est considérée comme un cadre normatif minimal.

[36] Le MELCC a développé et créé un Guide d'interprétation de cette Politique¹⁷ (Le Guide).

[37] La Politique et le Guide sont utilisés, par les employés du MELCC ainsi que par l'ensemble des intervenants municipaux et les citoyens et groupes environnementaux, pour connaître les normes qui régissent les interventions et les mesures à prendre pour la sauvegarde du littoral et des rives et cours d'eau de même que leurs plaines inondables.

[38] Il est prévu dans la LAU que toute MRC doit inclure dans son SAD des mesures de protection des rives, du littoral et des plaines inondables qui sont conformes à La Politique.

[39] Pour entrer en vigueur, un SAD doit recevoir l'approbation du MAMOT et ce dernier doit s'assurer que La Politique est respectée.

[40] Il est également permis, selon la LAU, qu'une demande de dérogation à la règle générale relative aux zones inondables soit adoptée, mais une telle modification doit être approuvée par le MAMOT avant d'entrer en vigueur.

¹⁶ Pièce P-16.

¹⁷ Pièce P-3.

[41] La Politique prévoit et réglemente les constructions, les ouvrages et les travaux sur le littoral et sur les rives. Les constructions, les ouvrages et les travaux qui empiètent sur le littoral doivent faire l'objet d'une autorisation préalable.

[42] La Politique prévoit qu'en principe dans la rive et sur le littoral sont interdits toutes les constructions, tous les ouvrages et tous les travaux. De nombreuses exceptions sont toutefois prévues, tant pour l'une que pour l'autre, si leur réalisation n'est pas incompatible avec d'autres mesures de protection préconisée pour les plaines inondables.

[43] Il est également prévu et permis, selon La Politique, la réalisation de certaines constructions, certains ouvrages et certains travaux si leur réalisation n'est pas incompatible avec d'autres mesures de protection applicables pour les rives et le littoral et s'ils font l'objet d'une dérogation conformément aux dispositions de la LAU.

[44] La Politique prévoit que la ligne des hautes eaux est celle qui sert à délimiter le littoral et la rive. Cette ligne des hautes eaux est clairement définie par La Politique et la manière de la déterminer est aussi précisée dans La Politique.

[45] À l'article 2.1 de La Politique, il est spécifiquement prévu ce qui suit pour déterminer la ligne naturelle des hautes eaux :

« 2.1 Ligne des hautes eaux

La ligne des hautes eaux est la ligne qui, aux fins de l'application de la présente politique, sert à délimiter le littoral et la rive.

Cette ligne des hautes eaux se situe à la ligne naturelle des hautes eaux, c'est-à-dire:

a) à l'endroit où l'on passe d'une prédominance de plantes aquatiques à une prédominance de plantes terrestres, ou s'il n'y a pas de plantes aquatiques, à l'endroit où les plantes terrestres s'arrêtent en direction du plan d'eau.

Les plantes considérées comme aquatiques sont toutes les plantes hydrophytes incluant les plantes submergées, les plantes à feuilles flottantes, les plantes émergentes et les plantes herbacées et ligneuses émergées caractéristiques des marais et marécages ouverts sur des plans d'eau.

b) dans le cas où il y a un ouvrage de retenue des eaux, à la cote maximale d'exploitation de l'ouvrage hydraulique pour la partie du plan d'eau situé en amont;

c) dans le cas où il y a un mur de soutènement légalement érigé, à compter du haut de l'ouvrage;

À défaut de pouvoir déterminer la ligne des hautes eaux à partir des critères précédents, celle-ci peut être localisée comme suit:

d) si l'information est disponible, à la limite des inondations de récurrence de 2 ans, laquelle est considérée équivalente à la ligne établie selon les critères botaniques définis précédemment au point a. »

[46] La Politique définit le littoral comme « cette partie des lacs et cours d'eau qui s'étend à partir de la ligne des hautes eaux vers le centre du plan d'eau. »

[47] La Politique définit aussi ce qu'est une plaine inondable soit « l'espace occupé par un lac ou un cours d'eau en période de crue ». Divers moyens sont prévus à la Politique pour préciser les limites de l'étendue géographique des secteurs inondés. Ces moyens consistent généralement dans une carte publiée en lien avec les cotes d'inondation de récurrence de 20 ans, de 100 ans ou des deux établies par le gouvernement du Québec ou dans celles du même type auxquelles il est fait référence dans un SAD, un règlement de contrôle intérimaire ou un règlement d'urbanisme d'une municipalité.

[48] La Politique définit aussi les zones de grand courant et de faible courant. Celle de grands courants correspond à la partie de la plaine inondable qui peut-être inondée lors d'une crue de récurrence de 20 ans et celle de faible courant correspond à la partie de la plaine inondable, au-delà de la limite de la zone de grand courant qui peut être inondée lors d'une crue de récurrence de 100 ans.

Les prétentions des parties

Le demandeur :

[49] Le demandeur considère qu'en vertu des dispositions de l'article 2.1 de La Politique et parce qu'un ouvrage de retenue des eaux, soit un Barrage, est utilisé pour contrôler la hauteur des eaux du Lac, il faut utiliser, pour déterminer la ligne des hautes eaux de ce Lac, la cote maximale d'exploitation de ce Barrage.

[50] Comme cette cote maximale d'exploitation est fixée à 161,29 mètres¹⁸ et que cela est admis par le MELCC, la décision du MAMOT de refuser l'approbation du règlement de dérogation de la MRC est fondée sur une mauvaise interprétation évidente de la méthode de calcul de la ligne des hautes eaux du Lac.

¹⁸ Pièce P-14.

[51] Le demandeur demande ainsi que le Tribunal déclare que la ligne des hautes eaux pour le Lac se situe à 161,29 mètres, qu'il déclare que son projet, autorisé par le règlement de dérogation de la MRC, se situe sur la rive du Lac et non dans le littoral de celui-ci et qu'en conséquence, il déclare que son projet est admissible à une dérogation.

[52] Le demandeur demande aussi que le Tribunal annule la décision du MAMOT et qu'il lui ordonne de reprendre l'étude du règlement de dérogation de la MRC en tenant compte d'une ligne des hautes eaux établies à 161,29 mètres pour le Lac.

La défenderesse PGQ :

[53] La défenderesse plaide que la décision du MAMOT de refuser d'autoriser une dérogation dans la zone inondable est fondée sur deux avis défavorables qui lui ont été soumis, d'une part par le MELCC¹⁹ et d'autre part le ministère de la Sécurité publique²⁰ (MSP).

[54] La défenderesse indique que c'est par erreur que l'avis acheminé à la MRC par le MAMOT indique que la ligne des hautes eaux correspond à la cote d'exploitation maximale du Barrage situé sur la Rivière parce que le Barrage est situé sur un autre plan d'eau que le Lac et qu'il se trouve à 1.70 km du Lac plutôt qu'à son embouchure.

[55] La défenderesse considère que dans ces circonstances il faut, conformément aux dispositions de l'article 2.1 d) de La Politique, utiliser pour le calcul de la ligne des hautes eaux la limite des inondations de récurrence de deux ans puisqu'aucun des trois autres critères prévus aux sous-paragraphes a), b), ou c) de l'article 2.1 de la Politique et servant à délimiter le littoral et la rive ne peut être utilisé.

[56] La défenderesse affirme que la cote maximale d'exploitation du Barrage, parce qu'il n'est pas installé à l'embouchure du Lac, mais plutôt dans la Rivière, n'est pas une mesure adéquate pour déterminer la ligne des hautes eaux du Lac. Il précise que le niveau du Lac, calculé à la station de mesure située à son embouchure, dépasse fréquemment la cote maximale d'exploitation du Barrage et qu'en utilisant cette cote, qui est inférieure à la limite des inondations de récurrence 2 ans, le MELCC irait à l'encontre des objectifs de protection de l'environnement et de la sécurité du public.

[57] La défenderesse ajoute que la décision prise par le MAMOT de refuser l'approbation du règlement de dérogation de la MRC est raisonnable et qu'elle est fondée sur des motifs bien expliqués et ne peut ainsi être l'objet d'un contrôle judiciaire.

Certains principes juridiques, en matière de révision judiciaire, applicables au présent dossier

¹⁹ Pièce D-1.

²⁰ Pièce D-2.

[58] La Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Normandin c. Barros*²¹ indique au paragraphe 17 de ce jugement ce qui suit :

« Le fait que l'intimé a joint une demande en jugement déclaratoire à son pourvoi en contrôle judiciaire ne peut avoir pour effet d'élargir la portée du pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure. Il ne lui revient pas de « dire le droit » lorsque le législateur a spécifiquement confié à un autre tribunal l'interprétation de la loi. »

[59] Dans le présent dossier, l'essence même du recours du demandeur, bien que celui-ci demande au Tribunal de se prononcer de manière déclaratoire quant à la détermination de la ligne des hautes eaux du Lac et de déclarer que son projet n'est pas situé dans le littoral du Lac, mais plutôt sur sa rive et qu'il est ainsi admissible à une dérogation en vertu de La Politique, est essentiellement de la nature d'un pourvoi en contrôle judiciaire de la décision du MAMOT de refuser l'approbation du règlement 19-16 de la MRC.²²

[60] Dans ces circonstances, il apparaît approprié de rappeler les enseignements de la Cour suprême du Canada relatifs au cadre d'analyse applicable à la détermination de la norme de contrôle ainsi que la manière dont cet exercice de contrôle judiciaire doit s'effectuer.

[61] En raison des enseignements qui résultent de la décision de la Cour Suprême, *Canada c. Vavilov*²³, il est maintenant reconnu qu'il existe une présomption d'application de la norme de la décision raisonnable dans tous les cas de contestation d'une décision administrative sur le fond.

[62] À moins que le législateur ait prévu un droit d'appel, en spécifiant les normes à son sujet, ou qu'il y ait une disposition législative claire prescrivant une norme de contrôle applicable ou encore qu'il s'agisse d'une situation où la primauté du droit l'exige, dans des cas de questions constitutionnelles ou de droit général d'importance capitale pour le système de justice dans son ensemble ou des questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs, c'est la présomption de la norme de la décision raisonnable qui est maintenue. C'est donc, dans la très grande majorité des cas, cette norme que doit appliquer le Tribunal saisi d'un pourvoi en contrôle judiciaire.

[63] Dans le présent dossier, les deux parties ne contestent pas qu'il s'agit de la norme que doit appliquer le Tribunal.

²¹ *Normandin c. De Barros*, 2018 QCCA 817.

²² Art. 529 et suivants du *Code de procédure civile*.

²³ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

[64] Le Tribunal, dans son analyse de la décision attaquée, doit s'assurer que les motifs apparaissent à la décision, que le raisonnement du décideur est cohérent et rationnel, qu'il est compréhensible et ne comporte pas d'erreur manifeste sur le plan rationnel. Les motifs n'ont toutefois pas besoin d'être parfaits.

[65] Le Tribunal doit aussi s'assurer que la décision est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles, ce qui implique qu'elle n'excède pas les limites de la législation, qu'elle est conforme au droit commun, qu'elle respecte les principes modernes d'interprétation des lois et ne comporte pas d'erreur fondamentale quant à la preuve ou à la connaissance d'office.

[66] L'analyse faite par le décideur doit également tenir compte des arguments, des moyens et des observations formulées par les parties, ainsi que des précédents en semblable matière. Les conséquences pour les parties impliquées ou concernées par la décision sont également importantes à considérer dans l'analyse de l'aspect raisonnable de la décision et de ses conséquences.

[67] Le principe de déférence pour toute décision d'un Tribunal ou organisme spécialisé continue de s'appliquer dans l'analyse de ses décisions administratives.

Analyse et discussion

[68] La décision attaquée par le demandeur est celle que le sous-ministre Marc Croteau du MAMOT transmet, le 6 avril 2017, au préfet de la MRC.²⁴

[69] Celui-ci informe le préfet que le règlement qui vise à autoriser une dérogation dans la zone inondable de grands courants du Lac, à Hatley, pour permettre le déplacement et l'agrandissement d'une résidence n'est pas conforme aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

[70] Le sous-ministre précise que la demande de modifier le SAD n'est pas admissible en vertu de la Politique. Il ajoute qu'une dérogation est uniquement admissible dans la plaine inondable de grands courants, se situant aux dessus de la ligne des hautes eaux et si elle correspond aux travaux qui sont spécifiquement autorisés dans cette Politique.

[71] Le sous-ministre ajoute que selon le relevé d'arpentage soumis, la construction et les travaux projetés se situent, presque en totalité, sous la ligne des hautes eaux, soit dans le littoral du Lac. Il précise que rien dans la Politique n'autorise ce type de travaux dans le littoral d'un plan d'eau.

[72] Le sous-ministre poursuit en indiquant que pour assurer la santé, la sécurité et le bien-être publics ainsi que la protection de l'environnement, la MRC devra, si elle

²⁴ Pièces D-3 et P-11.

souhaite poursuivre avec ce projet, s'assurer que la demande est admissible à une dérogation et ainsi démontrer clairement que les travaux projetés sont autorisés en vertu de la Politique et qu'ils s'implanteront sur une partie du terrain situé aux dessus de la ligne des hautes eaux.

[73] Cette décision du MAMOT, transmise par le sous-ministre, fait suite à l'obtention par celui-ci de deux avis soit ceux du MSP²⁵ et du MELCC.²⁶ La preuve permet de constater, à la lecture de ces avis, que tant le MSP que le MELCC utilisent une cote dont l'élévation est, sinon identique, presque semblable soit pour le MSP, 161,59 mètres et pour le MELCC, 161,63 mètres.

[74] Le MSP indique dans son avis que la cote utilisée est celle de la récurrence de 2 ans alors que le MELCC réfère à la « cote d'exploitation maximale de l'ouvrage de retenue à l'embouchure du lac situé à North Hatley ».

[75] La cote de récurrence de 2 ans a évolué au fil des ans. En 2003, elle était au niveau 161,59 mètres, soit identique à celle utilisée par le DSP, alors qu'en 2007 elle était à 161,63 mètres, c'est-à-dire identique au niveau mentionné par le MELCC qui réfère toutefois à la cote maximale d'exploitation du Barrage.

[76] La preuve permet également de constater que deux des affirmations faites dans l'avis du MELCC²⁷ sont inexactes. D'abord le niveau de la cote d'exploitation du Barrage n'est pas de 161,63 mètres, mais plutôt de 161,29 mètres et ensuite le niveau indiqué par le MELCC, correspond plutôt à celui connu par les employés de la Direction régionale de l'Estrie comme équivalent à la cote de récurrence de 2 ans. C'est, en fonction de documents manuscrits²⁸, utilisés régulièrement par les employés du MELCC en Estrie pour connaître le niveau de la cote de récurrence de 2 ans du Lac, que l'avis du MELCC²⁹ a été préparé.

[77] Le responsable du dossier au MELCC, M. Thierry Bourdeau a témoigné que le niveau indiqué dans l'avis³⁰ était celui communément connu par ses collègues et lui-même comme étant celui qui devait être utilisé pour déterminer la ligne des hautes eaux du Lac. Il a indiqué que c'est par erreur qu'il a mentionné, en préparant l'avis signé par sa supérieure³¹ que cette cote était celle de l'exploitation maximale du Barrage. Il a précisé qu'il ne savait pas, ou n'avait pas pris connaissance, à cette époque, que le Barrage n'était pas situé, comme cela est indiqué dans l'avis à l'embouchure du Lac, mais plutôt dans la Rivière, à environ 1,7 km de cette embouchure.

²⁵ Pièce D-2.

²⁶ Pièce D-1.

²⁷ *Id.*

²⁸ Pièce P-27.

²⁹ Pièce D-1.

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

[78] De toute évidence, ces erreurs dans l'avis du MELCC ont entraîné pour le demandeur de nombreux questionnements et c'est à bon droit qu'il a poursuivi ses recherches et s'est permis de douter fortement de la position du MELCC et du MAMOT quant à son projet.

[79] Le demandeur considère que ce serait, étrangement, après qu'il ait pris connaissance que la véritable cote maximale d'exploitation du Barrage était plus basse que celle qu'il utilisait régulièrement, comme ses collègues d'ailleurs, pour déterminer le niveau des hautes eaux du Lac, que le représentant du MELCC aurait révisé sa décision et qu'il a mis de côté, sans justification ni fondement, la méthode de calcul de la ligne des hautes eaux fondée sur cette cote maximale d'exploitation du Barrage.

[80] Le Tribunal considère plutôt, malgré certaines apparences, que le représentant du MELCC a véritablement commis une erreur en croyant que la cote qu'il utilisait régulièrement était celle provenant de la cote maximale d'exploitation du Barrage alors qu'il n'en était rien. Le témoignage de ce représentant est clair, précis et crédible.

[81] Bien qu'il soit véridique que la Régie utilise le Barrage pour contrôler, non seulement le niveau de la Rivière, mais principalement celui du Lac, il n'en demeure pas moins que ce Barrage n'est pas situé à l'embouchure du Lac et que le véritable plan d'eau qui se trouve directement en amont du Barrage est la Rivière. Ce que l'on se retrouve, 1.7 km plus en amont du Barrage, c'est un autre plan d'eau, soit le Lac.

[82] La défenderesse a produit, à titre d'expertise, une analyse hydrologique du niveau de la crue de récurrence 2 ans du Lac.³² Cette étude reconnaît clairement que le niveau du Lac est influencé par le Barrage et que celui-ci est un ouvrage de forte contenance.

[83] L'étude révèle que la cote de crue de récurrence 2 ans, calculée à l'embouchure du Lac par une station hydrométrique, est de 161,60 mètres et que le niveau d'eau à cette station est, en moyenne, 1,6 fois par année plus élevé que la cote maximale d'exploitation du Barrage qui est de 161,29 mètres.

[84] Cette étude démontre aussi qu'entre 1966 et 2018, la cote maximale d'exploitation du Barrage a été dépassée jusqu'à cinq fois par année et que le niveau d'eau à la station est supérieur à la cote maximale d'exploitation du Barrage pour une moyenne, pendant cette période, de 11,4 jours par année.

[85] L'experte qui a réalisé cette étude pour la défenderesse et qui, à titre d'ingénieure, travaille à la Direction de l'expertise hydrique du MELCC depuis plus de 15 ans, affirme qu'il y a une différence de niveau entre l'embouchure du Lac et l'endroit où se situe le Barrage.

³² Pièce D-9.

[86] Ces éléments, ajoutés à tous ceux analysés quant à la problématique des zones inondables en bordure du Lac, et particulièrement à Hatley, ont amené le MELCC à considérer que parmi les quatre méthodes prévues à l'article 2.1 de la Politique pour le calcul de la ligne des hautes eaux, celle liée aux critères botaniques ainsi que celle résultant de la cote maximale d'exploitation du Barrage ne pouvaient être utilisées.

[87] D'abord, aucune étude ne semble avoir été faite, de manière concluante, pour déterminer l'endroit où l'on passe d'une prédominance de plantes aquatiques à une prédominance de plantes terrestres. Cela exclut le premier critère.

[88] D'autre part, dans son interprétation de l'article 2.1 de la Politique, le MELCC considère que la cote maximale d'exploitation de Barrage ne peut être utilisée que pour la ligne des hautes eaux du plan d'eau situé en amont de l'ouvrage ce qui, dans le cas présent, serait la Rivière puisque le Barrage est situé, non pas à l'embouchure du Lac, mais à 1,7 km de celui-ci sur la Rivière.

[89] Puisque ces deux critères ne peuvent être, selon le MLECC, utilisés et qu'il n'y a pas de mur de soutènement légalement érigé, c'est le quatrième critère qui doit être appliqué, soit celui lié à la limite des inondations de récurrence 2 ans.

[90] Cette interprétation par le MELCC de la Politique apparaît, aux yeux du Tribunal, raisonnable en fonction des objectifs de la LQE et de la Politique.

[91] Peut-être qu'en considérant l'importance du Barrage sur le contrôle du niveau du Lac et l'utilisation faite par la Régie de ce Barrage l'on pourrait aussi, sans que cela ne soit considéré comme une aberration, envisager, même si celui-ci n'est pas situé directement à l'embouchure du Lac, que sa cote maximale d'exploitation devrait être le critère utilisé pour déterminer la ligne des hautes eaux.

[92] Toutefois, bien que cette hypothèse ne soit pas dépourvue de tout sens, elle ne tient pas compte de certains éléments importants, dont les termes spécifiques utilisés dans la Politique lorsqu'il y est indiqué, que « *dans le cas où il y a un ouvrage de retenue des eaux, la cote maximale d'exploitation de l'ouvrage hydraulique pour la partie du plan d'eau située en amont* » délimite le littoral et la rive. (Nos soulignements)

[93] De plus, l'éloignement, assez considérable, du Barrage de l'embouchure du Lac, les différences assez importantes entre la cote maximale d'exploitation de ce Barrage et la limite des inondations de récurrence de 2 ans ainsi que la différence de niveau entre l'embouchure du Lac et le lieu où est situé le Barrage sont des éléments qui amènent le MELCC à considérer que la cote maximale d'utilisation du Barrage n'est pas un critère approprié et qui la convainc, dans son interprétation de la Politique, à ne pas retenir la cote maximale d'exploitation de celui-ci.

[94] L'interprétation que fait le MELCC de la Politique vise à maximiser la protection de l'environnement et dans le cas présent plus spécifiquement celle du littoral du Lac.

[95] Cette interprétation ne révèle aucune erreur manifeste et l'application que fait le MELCC de la Politique ne semble causer aucune conséquence déraisonnable. Certes, cette interprétation a pour effet d'empêcher le demandeur de réaliser, de la manière dont il l'envisageait, ses projets de rénovation et d'agrandissement de sa propriété. Toutefois ces limitations à son droit de propriété doivent être analysées en fonction de l'ensemble des conséquences que pourraient avoir sur tout le Lac et les propriétés qui le bordent ainsi que ses usagers, l'interprétation qu'il défend.

[96] Il est aussi, à première vue, dérangeant de constater que les voisins du demandeur ont été en mesure, au cours des années antérieures, de modifier leurs propriétés et de les agrandir alors que celui-ci n'aurait plus la possibilité de le faire. Il faut toutefois considérer qu'aucune demande, relative à ces propriétés voisines, n'a été soumise au MELCC et, qu'au fil des ans la délimitation des zones inondables, 0- 20 ans ainsi que 20-100 ans a évolué, ce qui a entraîné des modifications.

[97] Si des erreurs ont été faites dans le passé, soit quant au calcul des zones inondables ou de la ligne des hautes eaux, cela ne peut certainement pas justifier qu'elles soient répétées.

[98] De toute façon, la preuve révèle que depuis de nombreuses années, le MELCC utilise, pour la ligne des hautes eaux du Lac, un niveau qui se rapproche de celui actuellement utilisé soit 161,59 et cette base de calcul, fondée sur la limite des inondations de récurrence de 2 ans apparaît non seulement raisonnable, mais elle est respectueuse de la législation et des réglementations pertinentes.

[99] La décision du MAMOT de refuser la demande de dérogation soumise par la MRC est appuyée par deux avis³³ et les deux organismes consultés utilisent une méthode de calcul de la ligne des hautes eaux fondée sur la limite des inondations de récurrence de 2 ans. Cette manière de faire et d'interpréter est, aux yeux du Tribunal, non seulement une interprétation raisonnable de la Politique, mais aussi une application de celle-ci qui découle d'un raisonnement factuel et juridique adéquat.

[100] Le Tribunal considère que l'interprétation donnée par le MELCC à l'article 2.1 de la Politique et la conclusion, à laquelle il en arrive en considérant que la cote maximale d'exploitation du Barrage ne peut être retenue parce que la partie du plan d'eau pour laquelle il faut déterminer la ligne des hautes eaux n'est pas celle située en amont de celui-ci, est bien fondée en fonction de toutes les circonstances du dossier ainsi que de l'ensemble des facteurs dont particulièrement l'objectif fondamental de protection de l'environnement.

[101] Une interprétation différente de la Politique aurait peut-être pu être faite, mais celle retenue par le MELCC est raisonnable et tient en compte de nombreux facteurs

³³ Pièces D-1 et D-2.

450-17-007103-188

PAGE : 16

dont le texte lui-même de la Politique, les objectifs de la LQE ainsi que la situation du Barrage et la limite des inondations fréquentes à l'endroit où est située la propriété du demandeur.

[102] La demande pour jugement déclaratoire et en contrôle judiciaire, formulée par le demandeur, ne peut donc être accueillie.

[103] Toutefois, les erreurs commises par le MELCC dans son avis au MAMOT et dans ses premières explications au demandeur ainsi que les nombreuses démarches effectuées par celui-ci afin d'obtenir des précisions quant à la véritable cote maximale d'exploitation du Barrage justifient que son recours soit rejeté sans frais de justice.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[104] REJETTE la demande introductive d'instance modifiée du demandeur ;

[105] SANS FRAIS DE JUSTICE.

MARTIN BUREAU, J.C.S.

Dates d'audience : Les 10 et 11 mai 2021

Me Armand Poupart Jr
Poupart & Poupart avocats inc
Procureur de la partie demanderesse

Me François-Alexandre Gagné
Bernard, Roy (Justice-Québec)
Procureur de la partie défenderesse