

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-072236-121

DATE : 29 janvier 2025

SOUS LA PRÉSIDENTICE DE L'HONORABLE ALEXANDER PLESS, J.C.S.

**TVA PUBLICATIONS INC.
SÉLECTION DU READERS DIGEST
ÉDITIONS ROGERS LIMITÉE**
Demanderesse

C.
**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE RÉCUPÉRATION ET DE RECYCLAGE
(RECYC-QUÉBEC)
ÉCO ENTREPRISES QUÉBEC**
Défendeurs

JUGEMENT

APERÇU

[1] Le Tribunal est saisi d'un pourvoi en contrôle judiciaire qui demande de déclarer invalide un décret du Gouvernement du Québec qui fixe les tarifs payables par quiconque met en marché des produits recyclables. Le tarif est une composante intégrante d'une politique qui vise à responsabiliser les entreprises quant à l'impact sur l'environnement des matières recyclables qu'elles mettent en marché.

[2] Les demanderesse publient des magazines. Elles plaident que les tarifs qu'elles paient en vertu du régime à l'étude dépassent largement les coûts de recyclage associés à ses publications. Elles plaident que les tarifs sont établis de manière déraisonnable puisqu'ils découlent d'une considération non pertinente. Elles demandent au Tribunal de déclarer déraisonnable le décret adoptant les tarifs et d'ordonner le remboursement des sommes qu'elles ont payées.

1. CONTEXTE

[3] Les demanderesse demandent au Tribunal de déclarer invalide le Décret 271-2012, adopté le 28 mars 2012, lequel établit leurs contributions payables pour les années 2010, 2011, et 2012¹. Le décret est adopté en vertu de l'article 53.31.14 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. C'est la pierre angulaire du régime de recyclage au Québec. Afin de responsabiliser les entreprises qui produisent les matériaux recyclables au Québec, la loi établit un régime de « pollueur-payeur » pour assurer que les municipalités responsables du recyclage soient remboursées pour les coûts des services qu'elles rendent.

[4] Le décret se lit comme suit :

CONCERNANT l'approbation du tarif établi par Éco Entreprises Québec pour les contributions 2010, 2011 et 2012 pour les catégories de matières « contenants et emballages » et « imprimés »

ATTENDU QUE, en vertu de l'article 53.31.14 de cette loi, les contributions exigibles doivent être établies sur la base d'un tarif devant être approuvé par le gouvernement, que ce tarif peut couvrir une période d'au plus trois années, qu'il peut prévoir des exemptions ou des exclusions et préciser les modalités de paiement des contributions à l'organisme agréé;

ATTENDU QUE, en vertu de l'article 53.31.14 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, Éco Entreprises Québec a procédé à une consultation particulière des personnes concernées avant d'établir un tel tarif et de le soumettre pour approbation au gouvernement;

ATTENDU QUE, en vertu de l'article 53.31.15 de cette loi, RECYC-QUÉBEC doit donner son avis au gouvernement sur l'opportunité d'approuver le tarif proposé par un organisme agréé et qu'un avis favorable a été donné par cette société

¹ Les demanderesse contestent également les décrets qui fixent les tarifs pour les années subséquentes, mais à un stade préliminaire, le Tribunal a accordé une demande de scinder l'instance afin d'évaluer la légalité de ce premier tarif. Au moment de la demande de scission, la contestation du tarif avait un fondement constitutionnel et les parties s'attendaient qu'il soit probable que le raisonnement quant aux années 2010, 2011, et 2012 s'applique aux années subséquentes. Voir l'ordonnance rendue par le soussigné, datée du 1^{er} mars 2022.

quant au tarif établi par Éco Entreprises Québec pour les contributions 2010, 2011 et 2012;

ATTENDU QUE, en vertu du décret numéro 135-2007 du 14 février 2007, la Loi sur les règlements (L.R.Q., c. R-18.1) ne s'applique pas aux projets de tarif ni aux tarifs de contributions établis en vertu de l'article 53.31.14 de la Loi sur la qualité de l'environnement;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs :

QUE le tarif établi par Éco Entreprises Québec, intitulé Tarif pour les catégories « contenants et emballages » et « imprimés » pour les années 2010, 2011 et 2012, annexé au présent décret, soit approuvé.

[5] Comme le démontre le texte du décret, la décision d'adopter le tarif est la dernière étape dans un processus administratif qui vise à développer un tarif qui respecte les critères établis par la loi. Ce processus comporte deux étapes, d'abord, la défenderesse Éco Entreprises Québec (« ÉEQ ») doit consulter les personnes concernées par le tarif pour ensuite proposer un tarif au gouvernement. La défenderesse La Société québécoise de récupération et de recyclage (« Recyc-Québec ») doit ensuite donner son avis sur l'opportunité d'approuver le tarif proposé.

[6] Afin d'évaluer la légalité du tarif, il est utile de passer brièvement en revue le régime administratif dans lequel le décret est promulgué.

1.1 Régime de compensation pour les services municipaux de recyclage

[7] Les tarifs contestés découlent d'une décision qui est au cœur de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*². Cette politique vise à responsabiliser les producteurs de produits recyclables, notamment les emballages, les imprimés et les journaux à assumer les coûts encourus par les municipalités pour la collecte de matières recyclables.

[8] La politique reposait sur cinq principes :

- 8.1. Les 3RV-E : la réduction à la source, réemploi, recyclage, valorisation et élimination, priorisés dans cet ordre;
- 8.2. La responsabilité élargie des producteurs quant aux effets environnementaux de leurs produits;
- 8.3. La participation des citoyens et des citoyennes pour assurer une gestion écologique des matières résiduelles;

² PGQ-1 : *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*, 2000 132 G.O. I, 968.

8.4. La régionalisation (les décisions quant aux choix des moyens sont prises par les municipalités);

8.5. Le partenariat de tous les intervenants;

[9] Le présent pourvoi concerne notamment la mise en œuvre du deuxième principe, l'objectif de responsabiliser les producteurs quant aux effets environnementaux de leurs produits.

[10] En décembre 2002, le Québec a adopté la *Loi modifiant la loi sur la qualité de l'environnement et la loi sur la société québécoise de récupération et de recyclage*³. Puisque les municipalités étaient responsables de mettre en place le système de collecte sélective, cette loi permettait aux municipalités d'être compensées pour les services qu'elles rendent en matière de récupération et de valorisation des matières résiduelles.

[11] L'évolution de ce régime est importante pour comprendre le présent débat. Du début du régime jusqu'en 2009, les producteurs de matériaux recyclables ne payaient pas plus de 50 % des coûts nets des services de collectes sélectives encourus par les municipalités.

[12] La répartition des coûts entre les producteurs, ainsi que le calcul des coûts nets des municipalités à compenser, étaient négociés entre les parties prenantes – municipalités et producteurs représentés par des organismes agréés à cette fin⁴. À cette époque, Recyc-Québec agissait en tant que « facilitateur » dans les négociations. Les médias écrits avaient un traitement favorable dans cet ancien régime puisque leur contribution était plafonnée à 5 millions de dollars et ils avaient le droit de payer leur contribution avec des services⁵, notamment avec des annonces.

[13] Cette façon de procéder était perçue par les participants comme trop onéreuse, trop incertaine, et trop lente. Le gouvernement a procédé à une réforme importante du régime en 2011 en adoptant le *Projet de loi 88*. Bien qu'adopté en 2011, le projet était à l'étude depuis 2009⁶ et a fait l'objet de consultation avec les parties concernées.

[14] La réforme législative comportait plusieurs modifications pertinentes aux présents litiges. D'abord, la manière dont les coûts nets remboursables aux

³ L.Q. 2002, c. 59.

⁴ La partie défenderesse Éco Entreprises Québec est une entité agréée.

⁵ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2, art 53.31.12.1. *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*, RLRQ c Q-2, r 10, art 8, telle que diffusée entre le 11 janvier 2005 et le 15 juillet 2011.

⁶ Le projet a été déposé à l'Assemblée nationale le 17 mars 2010. En septembre 2009, le gouvernement a annoncé dans le Plan d'action 2011-2015 pour la gestion des matières résiduelles ce qu'il mettait de l'avant et les changements législatifs à venir.

municipalités était remplacée avec une méthodologie structurée est prévisible⁷. D'abord, les lois et règlements prévoient que la part des contributions des producteurs payée aux municipalités augmenterait de 50 % entre 2005 et 2009, de 70 % en 2010, de 80 % en 2011 et de 90 % en 2012, pour atteindre 100 % en 2013⁸. Tous les producteurs allaient donc voir leur contribution au moins doublée entre 2010 et 2013.

[15] En même temps, la catégorie « médias écrits » était remplacée par une nouvelle catégorie identifiée « journaux ». Les producteurs de magazines (incluant les demanderesses) étaient transférés de l'ancienne catégorie « médias écrits » à la catégorie « imprimés ». Avec ce transfert, les magazines n'avaient plus la possibilité de payer par des services⁹.

[16] Cette modification est mise en œuvre par le *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles* qui désigne les trois catégories de matières¹⁰, soit les (i) « contenants et emballages » (ii) les « imprimés » et (iii) les « journaux ». Le règlement partage le fardeau des coûts entre les catégories de la façon suivante : soit à 60 % pour les contenants, à 30 % pour les matériaux imprimés et à 10 % pour les journaux¹¹.

[17] Il y a lieu de souligner qu'avant le transfert des magazines dans la catégorie des matières imprimées, les coûts étaient partagés à 60 % pour les contenants, à 20 % pour les matériaux imprimés et à 20 % pour les médias écrits. Avec l'arrivée des magazines dans la catégorie imprimés, cette catégorie a vu sa part des coûts augmenter de 20 % à 30 %. C'est donc une augmentation de 50 % du point de vue des membres de la catégorie.

⁷ La manière dont les coûts nets des municipalités sujettes à compensation sont établis n'est pas contestée dans la présente affaire. Les coûts nets sont établis en conformité avec l'article 6.2 du Règlement. Les municipalités doivent déclarer leurs coûts sur une base annuelle et la déclaration est assujettie à une vérification externe.

⁸ Article 8.8 du *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*.

⁹ Il y a lieu de mentionner qu'ÉÉQ a mené des consultations généralement à l'égard des tarifs, mais aussi spécifiquement à l'égard de la situation des magazines. Il y avait, en effet, une table de discussion dédiée à la situation des magazines. Des témoins d'ÉÉQ ont expliqué que les magazines ne se sont pas attardés aux pourcentages de remboursements attribués aux catégories. Ils ont plutôt tenté de maintenir le droit de payer en biens et services et de maintenir le plafond des coûts.

¹⁰ Article 2 du *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*, D. 1049-2004, a. 2; L.Q. 2011, c. 14, a. 15; D. 1302-2013, a. 1; N.I. 2019-12-01.

¹¹ La répartition des coûts à compenser entre les trois catégories de matières est établie par le Règlement. Elle est fondée sur une étude d'allocation des coûts par activité (Pièce P-41). Au début du régime, les répartitions étaient fondées sur la répartition en Ontario. Cependant, les responsables au Québec étaient conscients que plusieurs facteurs distinguaient la situation au Québec de celle en Ontario. Il était prévu que le système évoluerait.

[18] Rappelons également qu'au même moment, la réforme mettait en œuvre une augmentation globale de la compensation payée aux municipalités de 50 % à 100 % sur quatre ans.

[19] Donc, du point de vue des anciens membres de la catégorie matériaux imprimés, le projet de loi 88 et le *Règlement* ont eu l'effet de tripler leurs coûts (de les doubler à cause de la transition de 50 % à 100 % de remboursement aux municipalités et d'une autre transition de 50 % par effet de l'augmentation de la part de la catégorie de 20 % à 30 %). Le seul facteur mitigeant était que la facture totale allait dorénavant être partagée avec les magazines.

[20] La prochaine étape dans le processus vise à partager les coûts parmi les producteurs d'une même catégorie. C'est là le rôle du tarif qui est contesté dans les présentes.

[21] Afin de comprendre comment le tarif est élaboré et les coûts répartis parmi les personnes assujetties à l'obligation de compensation, il est utile de regarder le rôle des parties défenderesses dans le processus.

1.1.1 Rôle de RECYC-QUÉBEC

[22] Recyc-Québec est une mandataire de l'État créée par la *Loi sur la société québécoise de récupération et de recyclage*¹².

[23] Recyc-Québec joue un rôle important dans le processus administratif pour élaborer le tarif contesté. Par sa loi habilitante, elle est confiée à « un rôle d'accompagnateur, de fiduciaire et, le cas échéant, d'arbitre. » Elle doit également assister le ministre dans la mise en œuvre de la loi.

[24] Recyc-Québec est notamment responsable d'agréeer les organismes qui représentent les entreprises qui paient les tarifs selon les critères établis par le Ministre. Elle évalue et recommande les tarifs proposés par les organismes agréés. Finalement, elle collecte les tarifs et les distribue aux municipalités¹³.

1.1.2 Rôle d'Éco Entreprises Québec à titre d'organisme agréé

[25] La défenderesse ÉEQ est un organisme agréé par Recyc-Québec pour représenter les entreprises qui paient les tarifs établis en vertu de la *Loi*. Pour chaque catégorie de matière, il y a un organisme agréé. Depuis 2005, ÉEQ est agréée afin de représenter les entreprises dans les catégories « contenants et emballages » et « imprimés ». ÉEQ représente plus de 3 400 entreprises. À titre d'organismes agréés elle mène les consultations et propose les tarifs applicables aux catégories qu'elle représente.

¹² LRQ, c S-22.01, art.1 et 3.

¹³ Article 53.31.13 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

[26] L'article 53.31.14 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que la contribution de chacune des personnes concernées est établie en fonction du tarif proposé par un organisme agréé. Le tarif doit faire l'objet de consultations particulières auprès des personnes visées. Ce tarif doit être approuvé par le Ministre et faire l'objet d'une publication à la *Gazette officielle du Québec*.

[27] C'est donc ÉEQ qui a mené les consultations et proposé le tarif qui est contesté dans la présente instance. ÉEC a joué un rôle central dans le litige pour expliquer et défendre leur travail.

[28] Il y a lieu de noter qu'avant la réforme de 2010, les demanderessees étaient représentées par un autre organisme agréé puisqu'elles étaient dans la catégorie « journaux ». C'est RecycleMédias qui était agréé pour cette catégorie. Après que les magazines aient changé de catégorie avec l'adoption de la loi 88, les demanderessees n'ont plus été représentées par RecycleMédias. Le changement de catégorie impliquait un changement de représentant.

1.2 Le contexte statutaire

[29] Comme nous l'avons vu, le décret contesté découle de la *Loi sur la qualité de l'environnement* spécifiquement la Section VII de la *Loi* sous le titre « *La gestion des matières résiduelles* ». Le processus d'adoption du tarif implique plusieurs acteurs et étapes différentes. C'est la partie § 4.1. — *Compensation pour les services municipaux*, les articles 53.31.1 à 53.31.20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui établit le régime¹⁴ de compensation. Une courte revue de quelques dispositions clés facilite l'analyse.

[30] L'article 53.3 de la *Loi* énonce l'objet de la section, notamment de prévenir ou réduire la production de matières résiduelles, de promouvoir leur récupération, d'en réduire la quantité et de responsabiliser les fabricants.

[31] L'article 53.31.1 de la *Loi* établit les personnes qui sont tenues de payer une compensation aux municipalités pour les services que celles-ci fournissent en vue d'assurer la récupération et la valorisation des matières recyclables. Les personnes assujetties à l'obligation sont définies à l'article 53.30 alinéa 6°. La définition est vaste – elle inclut toute personne qui met en marché des produits qui génèrent des matières résiduelles.

[32] L'article 53.31.2 prévoit le pouvoir du gouvernement d'établir par règlement les catégories de matières qui sont assujetties au régime de compensation. De cette désignation découlent les analyses par catégorie journaux, matières imprimées, et emballage.

¹⁴ Les dispositions applicables aux années à l'étude sont reproduites en annexes du présent jugement.

[33] L'article 53.31.11 prévoit que le ministre peut prévoir des critères minimaux devant être pris en compte par la Société québécoise de récupération et de recyclage pour agréer un organisme.

[34] Les articles 53.31.12 et 53.31.13 prévoient que les organismes agréés sont tenus de percevoir et de verser à Recyc-Québec les sommes dues aux municipalités.

[35] L'article 53.31.14 prévoit la manière dont le tarif est établi. D'abord, l'article prévoit l'obligation d'établir le tarif à la suite de consultations avec les personnes affectées. Il prévoit que le tarif ne peut couvrir une période de plus de trois ans. Puisque le tarif vise à changer les comportements, les critères devront évoluer avec les années de manière à responsabiliser les personnes qui produisent la matière recyclable, mais certaines considérations sont prévues dans la loi et c'est l'application de ces critères qui est au cœur du présent litige.

[36] Notamment, l'article 53.31.14 prévoit que la méthode d'établir les contributions doit tenir compte de quatre facteurs : (i) le contenu de matières recyclées (ii) la nature des matériaux utilisés (iii) le volume de matières résiduelles produites, ainsi que (iv) leur possibilité de récupération, de recyclage ou de valorisation. L'article 53.31.14 prévoit également que le gouvernement peut approuver le tarif avec ou sans modifications. L'article se lit ainsi:

53.31.14 Les contributions exigibles doivent être établies sur la base d'un tarif ayant fait l'objet d'une consultation particulière auprès des personnes visées. Ce tarif peut couvrir une période d'au plus trois années.

53.31.14 The contributions payable shall be established on the basis of a schedule of contributions that has been the subject of a special consultation of the persons concerned. The schedule may cover a maximum of three years.

Les critères pris en compte pour déterminer le tarif devront évoluer avec les années de manière à responsabiliser les différentes catégories de personnes assujetties quant aux conséquences environnementales des produits qu'elles fabriquent, mettent en marché, distribuent ou commercialisent, ou des matières qu'elles génèrent autrement, et en prenant entre autres en considération le contenu de matières recyclées, la nature des matériaux utilisés, le volume de matières résiduelles produites ainsi que leur possibilité de récupération, de recyclage ou de valorisation.

The criteria taken into account to determine the schedule must evolve over the years in such manner as to foster the accountability of the various classes of persons concerned as regards the environmental consequences of the products they manufacture, market, distribute or commercialize or the materials they otherwise generate, having regard in particular to the content of recycled materials, the nature of the materials used, the volume of residual materials produced and their potential for recovery, recycling or other forms of reclamation.

En plus de celles découlant des décisions prises en vertu de l'article 53.31.2, le tarif peut prévoir des exemptions ou des

The schedule of contributions may also provide for exemptions or exclusions in addition to those resulting from decisions

exclusions. Il peut aussi préciser les modalités de paiement des contributions à l'organisme agréé.

made under section 53.31.2. The schedule of contributions may also specify the terms according to which the contributions are to be paid to the certified body.

Sous réserve des prescriptions réglementaires applicables, le tarif doit en outre préciser, après consultation de l'Union des municipalités du Québec, de la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales (FQM) et de tout autre organisme que la Société québécoise de récupération et de recyclage estime indiqué, les modalités d'application d'un paiement par le biais de contributions en biens ou en services.

Subject to the applicable regulatory prescriptions and following consultations with the Union des municipalités du Québec, the Fédération québécoise des municipalités locales et régionales (FQM) and any other body the Société québécoise de récupération et de recyclage considers appropriate, the schedule of contributions must also state how payment may be made through contributions in goods or services.

Le tarif doit être soumis au gouvernement pour approbation, lequel peut l'approuver avec ou sans modifications.

The schedule of contributions must be submitted to the Government, which may approve it with or without modification.

(Le Tribunal souligne)

[37] L'article 53.31.15 prévoit qu'afin de permettre au gouvernement d'adopter un tarif qui respecte les critères de 53.31.14, les organismes agréés doivent transmettre à Recyc-Québec une proposition de grille tarifaire ainsi qu'un rapport de leur consultation avec les personnes affectées.

[38] L'article 53.31.15 prévoit également que Recyc-Québec donne au gouvernement son avis sur le tarif proposé.

2. ANALYSE

La norme de contrôle applicable à la question de la validité du décret

[39] Les demanderesse contestent la validité du décret qui adopte les tarifs. Le décret a un caractère normatif¹⁵. La norme de contrôle est celle applicable à un texte

¹⁵ Un acte est normatif s'il a une portée généralement impersonnelle, établissant une norme de conduite obligatoire, ayant force de loi. Voir : *Bricka c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCA 85, paras 18 et 54; *Racicot c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCA 656, para. 11; *Janssen inc. c. Ministre de la Santé et des Services sociaux*, 2019 QCCA 39, paras 39 et 40; *Fraternité des policiers de Châteauguay inc. c. Ville de Mercier*, 2017 QCCA 1251, paras 11 et 79; *Juste investir inc. Just Invest Inc. c. Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques)*, 2016 QCCA 1174, para. 18; *Conseil des juifs hassidiques du Québec c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 281, para. 45. Voir également : *Loi sur les règlements*, RLRQ, c. R-18.1, art. 1.

législatif subordonné. Dans l'affaire *Auer c. Auer*¹⁶, la Cour suprême enseigne que « [l]a rigoureuse norme de la décision raisonnable énoncée dans l'arrêt *Vavilov* est présumée s'appliquer lors du contrôle de la validité d'un texte législatif [subordonné]¹⁷».

[40] Avant la décision de la Cour suprême dans *Auer*, il existait un débat au sein de la jurisprudence canadienne au sujet de la norme de contrôle applicable au contrôle judiciaire des décisions de nature normative - les règles, dites plus simplement. Selon le côté du débat où l'on se trouve, certaines décisions préconisaient plus de retenue pour les décisions normatives que pour les décisions individualisées.

[41] D'une manière générale, le débat s'est concentré sur la question de savoir si la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Katz*¹⁸ continuait à s'appliquer après l'arrêt *Vavilov*¹⁹. L'arrêt *Katz* exigeait une grande retenue à l'égard de l'examen des décisions de nature normatives. Même avant l'arrêt *Vavilov*, plusieurs décisions, notamment l'arrêt *Catalyst Papers*²⁰, suggéraient que les ordonnances normatives, comme un règlement municipal, étaient examinées selon la norme du caractère raisonnable.

[42] Ce débat étant réglé, il y a lieu de lire les décisions qui suivaient *Katz* (laquelle menait à une norme plus déférentielle) avec circonspection. Cependant, comme le souligne la Cour suprême, il y a des aspects de la décision *Katz* qui demeurent applicables à l'analyse de législation subordonnée ou, plus généralement, de décisions de nature normative. Notamment²¹ :

- 1) Le texte législatif subordonné doit être conforme à la fois aux dispositions pertinentes de la loi habilitante et à l'objet dominant de celle-ci;
- 2) Le texte législatif subordonné bénéficie d'une présomption de validité;

Cela implique deux choses :

- (i) d'abord, le fardeau de démontrer que la déraisonnabilité repose sur celui qui conteste; et
- (ii) que le Tribunal doit favoriser une méthode d'interprétation qui concilie le règlement avec sa loi habilitante de sorte que, dans la

¹⁶ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36. Bien que la décision dans *Auer* ait été rendue après que le dossier ait été pris en délibéré, l'approche préconisée par cet arrêt était entièrement débattue par les parties à l'audience. Pour cette raison le Tribunal n'a pas demandé d'arguments supplémentaires quant à l'application du jugement.

¹⁷ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, para. 27.

¹⁸ *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64.

¹⁹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

²⁰ *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2.

²¹ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, para. 3.

mesure du possible, le règlement puisse être interprété d'une manière qui le rend *intra vires*²²;

- 3) Le texte législatif subordonné contesté et la loi habilitante doivent être interprétés au moyen d'une méthode d'interprétation législative large et téléologique;
- 4) Un contrôle de la validité ne comporte pas l'examen du bien-fondé du texte législatif subordonné au regard de considérations d'intérêt général afin de déterminer s'il est nécessaire, sage et efficace dans la pratique.

[43] La Cour suprême résume l'exercice ainsi :

Le contrôle de la validité d'un texte législatif subordonné constitue fondamentalement une opération d'interprétation statutaire qui vise à s'assurer que le délégataire a agi dans les limites du pouvoir légitime qu'il détient en vertu de la loi habilitante²³.

[44] Plus généralement, dans tout contrôle judiciaire, le rôle du Tribunal est de s'assurer de la légalité de la décision à l'étude. En appliquant la norme de la décision raisonnable, le Tribunal évalue si la décision est raisonnable à deux égards : d'abord, il est nécessaire qu'elle soit justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes; ensuite le Tribunal doit déterminer si le résultat auquel le décideur arrive est le fruit d'un processus transparent et intelligible. La décision doit être justifiée et non seulement justifiable. Ces considérations sont souvent des vases communicants, un processus transparent et intelligible devrait justifier et démontrer comment le décideur est arrivé à une conclusion qui est parmi les issues possibles au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes. Lorsqu'une conclusion paraît raisonnable, mais que le Tribunal n'est pas en mesure de comprendre comment le décideur en est arrivé là, le Tribunal doit intervenir.

[45] Cependant, une cour de révision doit être soucieuse de ne pas arriver à une telle évaluation de façon hâtive; elle doit chercher à compléter la décision avant de la contrecarrer²⁴. L'exercice doit être mené avec soins puisqu'il y a une limite à l'exercice de « compléter » les motifs. La cour de révision ne peut élaborer ses propres motifs pour appuyer la décision. «[I]l n'est pas loisible à la Cour de révision de faire abstraction du fondement erroné de la décision et d'y substituer sa propre justification du résultat²⁵».

²² *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, para. 32.

²³ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, para. 59.

²⁴ *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, para.12. David Dyzenhaus, « *The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy* », dans Michael Taggart, dir., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, p. 304.

²⁵ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, « *Vavilov* », paras 96 à 98.

[46] L'arrêt *Auer* nous rappelle que deux catégories de lacunes fondamentales peuvent rendre une décision déraisonnable: (1) le manque de logique interne du raisonnement, ou (2) la décision est indéfendable en tenant compte des contraintes factuelles et juridiques²⁶.

[47] En résumé, considérant les moyens soulevés par le pourvoi, le Tribunal doit évaluer si la décision du gouvernement d'adopter le tarif proposé par ÉEQ repose sur une interprétation raisonnable de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment de son l'article 53.31.14. Une interprétation raisonnable doit être conforme au texte, au contexte et à l'objet de la loi habilitante²⁷.

Quelle preuve est admissible dans le cadre du contrôle judiciaire d'un règlement?

[48] Dans un contrôle judiciaire d'un acte normatif²⁸, le Tribunal doit évaluer la raisonnable de la décision à la lumière du « processus qui a mené à son adoption²⁹». L'approche doit être flexible afin d'être sensible au contexte dans lequel des décisions de nature normative sont prises.

[49] Dans la présente affaire, les parties ont administré une preuve importante, incluant de nombreuses pièces ainsi que de témoignages de fait: les demandresses ont déposé quarante-cinq (45) pièces; le défendeur Procureur général du Québec (« PGQ ») a, quant à lui, déposé quarante-huit (48) pièces. Il a également fait témoigner Mme Marie Dussault, au sujet de l'historique et du développement du régime administratif desquels les tarifs contestés découlent. La défenderesse Recyc-Québec a déposé neuf (9) pièces et a fait témoigner M. Jeannot Richard. Finalement, la défenderesse ÉEQ a déposé trente-quatre (34) pièces et a fait témoigner Mme Marie-Julie Bégin, M. Charles Tremblay, M. Mathieu Guillemette, M. Daniel Denis, et Mme Mélanie Kfoury.

[50] Normalement, lorsqu'un tribunal doit évaluer la raisonnable d'une décision administrative³⁰, l'évaluation se fait à la lumière des éléments de preuve qui étaient devant l'instance administrative. Dits autrement, les seuls éléments de preuve pertinents et admissibles en contrôle judiciaire sont ceux qui ont été déposés devant le décideur³¹. Dans un pourvoi en contrôle judiciaire d'un acte normatif³², la Cour

²⁶ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, para. 51

²⁷ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, paras. 120-121. *Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21, para. 69.

²⁸ Voir la note 15 pour la définition d'un acte à caractère normatif.

²⁹ *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, para. 32 et aussi les paras 17 à 19.

³⁰ Art. 529, al.1(2) C.p.c.

³¹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (CanLII), [2019] 4 RCS 653, para. 125; *Procureure générale du Québec c. Association des juristes de l'État*, 2018 QCCA 1763, paras 28 à 32; *Dupont c. Université du Québec à Trois-Rivières*, 2008 QCCA 2204, paras 56 à 58; *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleuses et travailleurs des postes*, 2006 QCCA 1196, paras 40 et 41; *Volailles Grenville inc. c. Syndicat national de*

suprême préconise une approche flexible afin d'assurer de considérer le processus dans son ensemble.

[51] Cette approche flexible à l'égard du dossier du décideur est justifiée par la nature du décideur et le contexte dans lequel des décisions de nature normative sont souvent prises. Les actes de nature normatif, que ce soit une loi, un règlement ou un décret, ne sont pas nécessairement adoptés par un décideur se prononçant sur un dossier précis. Ils sont plutôt le fruit d'un processus (souvent démocratique) prenant en compte une variété de considérations, sociales, politiques et économiques, entre autres³³.

[52] En l'espèce, l'article 53.31.14 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* habilite « le gouvernement » à promulguer le décret qui approuve les tarifs. Bien que la *Loi* prévoit que le décideur reçoive la proposition d'ÉEQ, incluant le rapport sur les consultations et l'avis de Recyc-Québec, la preuve démontre que la décision n'est qu'une partie de l'administration plus globale et continue de la politique du gouvernement concernant la gestion des matières résiduelles dont le ministre du *Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*³⁴ était responsable au moment de la décision. Ce contexte implique que, contrairement à une décision adjudicative prise par un tribunal, le « processus ayant conduit à [l'adoption du décret]³⁵ » n'a pas un début précis et les informations prises en compte par les différents acteurs gouvernementaux qui contribuent à la décision ne sont pas délimitées par une procédure hermétique. Le gouvernement n'est pas limité dans l'information qu'il peut prendre en considération³⁶.

[53] Le décret fait référence à la proposition de tarifs d'ÉEQ, ainsi qu'à la recommandation de Recyc-Québec de l'adopter. Ces documents peuvent être considérés comme les motifs du décideur. Dans *Baker*, la Cour suprême enseigne³⁷ :

L'admission de documents tels que ces notes comme motifs de la décision fait partie de la souplesse nécessaire, ainsi que l'ont souligné Macdonald et Lametti, *loc. cit.*, quand des tribunaux évaluent les exigences de l'obligation d'équité tout en tenant compte de la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des valeurs qui

l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleuses et travailleurs du Canada (T.C.A.- Canada), 2004 CanLII 15254 (QC CA), J.E. 2004-758 (C.A.).

³² Art. 529, al.1(1) C.p.c.

³³ *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, paras 19, 24, 30 et 32; *Plessis-Panet inc. c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 1264, para. 44; *Conseil des juifs hassidiques du Québec c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 281, para. 47.

³⁴ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2, arts 1 et 53.4 al.3.

³⁵ *Restaurants Canada c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1639, paras 28 et 49. Voir également : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 137.

³⁶ *PGC c. Inuit Tapirisat et autre*, [1980] 2 RCS 735, p. 755; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, paras 29 et 30. Cité avec approbation par la Cour suprême dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 137.

³⁷ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, para. 44.

fondent les principes de l'équité procédurale. Cela confirme le principe selon lequel les individus ont droit à une procédure équitable et à la transparence de la prise de décision, mais reconnaît aussi qu'en matière administrative, cette transparence peut être atteinte de différentes façons. Je conclus qu'en l'espèce les notes de l'agent Lorenz remplissent l'obligation de donner des motifs en vertu de l'obligation d'équité procédurale, et qu'elles seront considérées comme les motifs de la décision.

[54] Dans *Vavilov*, ce passage est cité pour appuyer la conclusion voulant que « dans le cas où le processus décisionnel ne se prête pas facilement à la production d'une seule série de motifs [...] le raisonnement qui sous-tend la décision n'est pas normalement opaque. Il importe de rappeler qu'une cour de révision doit examiner le dossier dans son ensemble pour comprendre la décision et qu'elle découvrira alors souvent une justification claire pour la décision³⁸. » (Le Tribunal souligne)

[55] La preuve contextuelle déposée par les parties défenderesses démontre que d'autres éléments de preuve ont été pris en considération dans le processus ayant mené à l'adoption du tarif et doivent être examinés afin d'évaluer la légalité du tarif adopté. Le Tribunal doit en tenir compte.

[56] Comme nous allons voir, les pièces DÉEQ-20A, DÉEQ-21A et DÉEQ-22A, s'avèrent déterminantes dans l'analyse de la raisonabilité du tarif. Elles font partie du « processus qui a mené à » l'adoption du tarif, mais tout porte à croire qu'elles n'étaient pas communiquées au gouvernement avec la proposition de tarif.

[57] Dans un cas où il n'y a pas de motifs formels, l'obligation de la Cour de révision de considérer l'ensemble du dossier et du processus qui a mené à la décision demeure rigoureuse³⁹. Certains types de processus administratifs sont par leur nature plus difficiles à analyser quant à leur « raisonabilité » qu'une décision adjudicative. Prenons l'exemple d'un contrôle judiciaire d'un règlement municipal. C'est une décision de nature normative qui, en raison de la nature du décideur, n'a pas toujours de « motifs ». De plus, les contours du « dossier du décideur » sont souvent flous ou incertains puisque chaque membre du conseil municipal qui vote peut prendre en considération divers éléments de preuve ou représentations et les parties affectées par la décision n'ont pas nécessairement participé au processus de prise de décision.

[58] La Cour suprême a toutefois rappelé à maintes reprises que « même en pareil cas, le raisonnement qui sous-tend la décision n'est normalement pas opaque ». Une Cour de révision doit donc faire preuve de flexibilité pour assurer une application rigoureuse de la norme de la raisonabilité tout en respectant le choix du législateur quant au processus administratif approprié pour arriver à la décision. Cette flexibilité est souvent nécessaire pour comprendre la justification de la décision et accepter qu'elle se

³⁸ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (CanLII), [2019] 4 RCS 653, para. 137.

³⁹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 137

trouve parmi les options raisonnables, mais ça peut aussi démontrer le contraire - que la décision repose sur un motif inapproprié, tel que le souligne la Cour suprême dans *Auer*.

[54] Même dans les cas où de telles sources ne sont pas disponibles, « il se peut que le dossier et le contexte révèlent qu'une décision repose sur un mobile irrégulier ou sur un autre motif inacceptable, comme dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, 1959 CanLII 50 (SCC), [1959] R.C.S. 121] » (Vavilov, par. 137). Toutefois, considération importante, comme je l'explique ci-après, la question de savoir si le règlement est une décision raisonnable dépend de celle de savoir si le règlement relève de manière justifiable (ou raisonnable) du champ d'application du pouvoir délégué par la loi habilitante⁴⁰.

[59] Bref, un contrôle judiciaire d'un acte normatif – une demande de déclaration d'invalidité en fait - exige une approche sensible au contexte. Un acte normatif, tel qu'un règlement ou un décret, n'est pas une décision qui découle nécessairement d'une instance précise avec des parties bien établies. C'est un contexte différent qu'une décision individuelle prise dans le contexte d'un débat entre parties où les règles d'équité procédurale s'appliquent et le dossier sur lequel la décision est prise est bien défini. Sauf exception⁴¹, les actes normatifs ne sont généralement pas soumis à une obligation d'équité procédurale⁴². Cela a souvent comme conséquence que le début et la fin du processus, ainsi que les éléments pris en compte par le décideur, ne sont pas bien définis.

[60] En conséquence, les tribunaux saisis d'un contrôle judiciaire d'une décision de nature normative font souvent référence à des éléments de preuve qui n'étaient pas strictement parlant devant l'instance qui a adopté la mesure contestée, mais qui faisait partie du « processus qui a mené à son adoption⁴³ ». La jurisprudence témoigne d'une certaine flexibilité à cet égard considérée nécessaire pour tenir compte du contexte particulier dans lequel un acte normatif est développé.

[61] Dans *Auer*, par exemple, la Cour suprême mentionne spécifiquement un regard allant au-delà du « dossier » à strictement parler.

[57] Le tribunal doit être conscient du rôle qui est le sien lorsqu'il contrôle la validité d'un texte législatif subordonné, particulièrement quand il s'appuie sur le

⁴⁰ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, para. 54.

⁴¹ *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver*, 2006 CSC 5, paras 40 et 49; *Construction DJL inc. c. St-Philippe (Municipalité de)*, 2011 QCCA 2016, paras 48 à 51.

⁴² *PGC c. Inuit Tapirisat et autre*, [1980] 2 RCS 735, p. 759; *Ville de Québec c. Rivard*, 2020 QCCA 146, paras 48 et 49; *Service Sauvetage Animal c. Ville de Longueuil*, 2023 QCCS 3354, para. 37 (Requête pour permission d'appeler rejetée, 2023 QCCA 1329).

⁴³ *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, para. 32. Voir aussi, paras 17 à 19.

dossier, sur d'autres sources ou sur le contexte pour dégager le raisonnement du délégué⁴⁴. (Le Tribunal souligne)

[62] Le juge de première instance dans *Auer* a admis une preuve importante⁴⁵, incluant des documents obtenus par une demande d'accès à l'information, des déclarations assermentées avec de nombreuses pièces et des rapports d'experts. En appel et à la Cour suprême, plusieurs éléments de cette preuve jouent un rôle central à l'analyse. La Cour considère une preuve extrinsèque afin de comprendre, interpréter, et ultimement justifier l'approche contestée⁴⁶.

[63] Même avant *Auer*, certaines décisions de la Cour d'appel du Québec suivaient déjà cette approche. Dans *Restaurants Canada c. Ville de Montréal*⁴⁷, par exemple, la Cour d'appel siège en appel d'une décision de contrôle judiciaire attaquant la validité d'un règlement municipal. Rappelons qu'en appel d'une décision de contrôle judiciaire, la Cour d'appel se met à la place du tribunal d'instance inférieure et se concentre sur la décision administrative attaquée⁴⁸.

[64] Dans *Restaurants Canada*, la Cour d'appel ne traite pas spécifiquement de l'admissibilité de la preuve ni du dossier du décideur. Elle adopte l'approche préconisée par la Cour suprême dans *Catalyst Paper* de prendre en considération « le processus ayant conduit à son adoption⁴⁹ ». Afin d'évaluer la raisonnable du règlement, la Cour considère les « travaux de l'équipe responsable du projet⁵⁰ » et non seulement le dossier devant le conseil municipal. La Cour fait référence également aux « consultations et discussions publiques » tenues par l'équipe avant l'adoption du règlement. La Cour considère plusieurs éléments de preuve recueillis par l'équipe du projet durant le processus ayant mené à l'adoption du *Règlement*⁵¹.

⁴⁴ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, para. 57.

⁴⁵ *Auer c. Auer*, 2021 ABQB 370. Aux paragraphes 18 et 19 de sa décision, la Cour énumère des milliers de pages de preuve incluant des rapports d'experts et des déclarations assermentées. Le Procureur général du Canada a déposé une déclaration assermentée joignant 41 pièces incluant des rapports, travaux parlementaires et sénatoriaux et autres documents d'information relatifs aux lignes directrices – d'environ 2 600 pages. Aux paragraphes 113 à 152 et 157 à 159, cette preuve s'avère déterminante quant à l'évaluation du règlement.

⁴⁶ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, aux paras. 81 à 89; Voir également : *Auer v Auer*, 2021 ABQB 370, paras 18 à 34.

⁴⁷ 2021 QCCA 1639.

⁴⁸ *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, para. 46.

⁴⁹ *Restaurants Canada c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1639, paras 28 et 49. Voir également : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 137.

⁵⁰ *Restaurants Canada c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1639, paras 12 et 13.

⁵¹ *Restaurants Canada c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1639, paras 28 et 49.

[65] En effet, la jurisprudence se sert souvent de ce regard plus étendu afin de valider un règlement⁵², mais il va de soi que si la preuve démontre le contraire, le Tribunal ne peut l'écartier.

[66] Les demanderesses plaident, avec raison, que l'analyse détaillée et les feuilles de calcul⁵³ peuvent être prises en considération pour une autre raison. Il est bien établi qu'une preuve qui tend à démontrer une absence de preuve appuyant une conclusion administrative est pertinente et admissible.

[67] En l'espèce, les demandeurs plaident que le quantum du tarif n'est appuyé par aucune preuve découlant des critères établis par la loi. Une preuve qui démontre qu'une décision est fondée sur une considération non pertinente⁵⁴ est admissible. La preuve d'une considération non pertinente appuie la conclusion que la décision n'est pas « fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et [n'es pas] justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti⁵⁵ ». Il est important de se rappeler qu'« il ne suffit pas que la décision soit *justifiable* [...] un résultat par ailleurs raisonnable ne saurait être non plus tenu pour valide s'il repose sur un fondement erroné⁵⁶ ».

[68] Si une décision peut être invalidée pour motif d'un fondement erroné⁵⁷, la preuve d'un tel fondement inapproprié est admissible⁵⁸.

⁵² *Lauzon-Foresterie (Fiducie) c. Municipalité de L'Ange-Gardien*, 2024 QCCA 506, para. 75 la Cour d'appel fait référence au témoignage du Directeur général de la municipalité qui témoigne des considérations ayant mené à l'adoption du règlement contesté; *Restaurants Canada c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1639, para. 28; *Plessis-Panet inc. c. Ville de Montréal*, 2019, QCCA 1264, para. 44.

⁵³ Pièces DÉEQ-20A, DÉEQ-21A et DÉEQ-22A.

⁵⁴ *Commission scolaire de Kamouraska-Rivière-du-Loup c. Tardif*, 2020 QCCA 89, para. 20; *Trinity Western University c. Barreau du Haut-Canada*, 2018 CSC 33, para. 58.

⁵⁵ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 85.

⁵⁶ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 86.

⁵⁷ La version anglaise des motifs du paragraphe 86 de *Vavilov* est légèrement différente et peut-être plus cohérente avec l'approche globale de ce jugement. En anglais, la Cour fait référence à une décision prise sur une base inappropriée « an improper basis » (« fondement erroné » en français). Je ne crois pas que le passage puisse être interprété comme appuyant la thèse qu'il soit suffisant de montrer qu'une décision est fondée sur une simple erreur pour que la Cour puisse intervenir. Il n'est certainement pas vrai que la preuve d'une erreur factuelle est admissible dans le cadre d'un contrôle juridictionnel, à moins que cette preuve ne figure déjà dans le dossier ou que les conditions d'une nouvelle preuve ne soient remplies. La norme de contrôle exige que l'évaluation de l'erreur soit fondée sur le dossier dont dispose le décideur. Une décision prise sur une base inappropriée est un problème distinct, comme la partialité, et est susceptible d'être prouvée.

⁵⁸ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, [2019] 4 RCS 653, para. 137. *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128 (CanLII), para. 98 *in fine*. *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121 pp. 133 et 134. L'arrêt *Roncarelli* est une poursuite civile et non un contrôle judiciaire, cependant, au cœur du litige était la légalité de la décision administrative d'annuler le permis d'alcool de M. Roncarelli. L'arrêt est parmi les plus importants en droit administratif à l'égard du contrôle judiciaire d'une décision discrétionnaire et demeure l'autorité sur le sujet, cité dans *Vavilov* para. 134 et dans *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, para. 54. C'était la

[69] Même dans un contrôle judiciaire d'une décision adjudicative (et non normative), les tribunaux se sont toujours montrés soucieux d'assurer que l'architecture d'un processus administratif n'ait pas pour effet d'immuniser ou protéger des décisions de la supervision des cours de révision⁵⁹. Donc, lorsqu'un processus administratif prévoit des étapes préliminaires, par exemple, une enquête et une recommandation au décideur final, le dossier devant l'enquêteur ne fait pas partie du dossier du décideur. Cependant, il est possible de référer aux documents disponibles au stade de l'enquête lorsqu'il est allégué qu'un résumé dans la recommandation est inexact⁶⁰. Dans le même ordre d'idées, dans les cas où les informations utilisées pour prendre une décision sont protégées par le privilège, les tribunaux ont autorisé ou exigé que le décideur fournisse un résumé des considérations qui ont conduit à sa décision. La jurisprudence est toutefois claire sur le fait que lorsqu'une telle approche est adoptée, l'exactitude du résumé doit être assurée⁶¹.

2.1 Est-ce que l'approbation de la proposition de tarif est fondée sur une interprétation raisonnable de la loi habilitante?

[70] La loi exige que le gouvernement adopte un tarif qui respecte les objectifs de la *Loi*. En général, ça veut dire que le pollueur paie – ou, plus précisément, les entités qui mettent en marché des produits recyclables remboursent les coûts nets des services de recyclage encourus par les municipalités. Le tarif devrait contribuer aux objectifs de la politique québécoise en gestion de matière résiduelle. Rappelons que les articles 53.3 et 53.4.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* visent les 3RV-E : la réduction à la source, le réemploi, le recyclage, la valorisation et l'élimination, priorisés dans cet ordre. La loi poursuit cet objectif en responsabilisant les producteurs quant aux effets environnementaux de leurs produits.

[71] L'architecture du processus administratif est établie par la loi – notamment le rôle des organismes agréés pour mener des consultations auprès des parties prenantes, ainsi que les catégories des tarifs, mais la méthodologie pour établir le partage des coûts à l'intérieur d'une catégorie n'est pas établie par la *Loi* ni le *Règlement*. Le tarif devrait évoluer avec le temps afin de s'ajuster aux variables changeantes avec le temps et d'assurer la poursuite des objectifs de la *Loi*.

preuve d'un motif étranger aux objets de la loi qui était déterminant afin d'arriver à la conclusion que la décision était illégale.

⁵⁹ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 72, paras 102 à 114; *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128, paras 73 à 85.

⁶⁰ *Canada (Commission des droits de la personne) c. Pathak (C.A.)*, [1995] 2 CF 455, la Cour interprète *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *Association des crabiers acadiens inc. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 230, para. 17; *Sharpe c. Canada (Commission des droits de la personne)*, 2001 CFPI 1130, para. 15.

⁶¹ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 72, para. 115. Renversé en partie par la Cour suprême, mais pas sur ce point, *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 17.

[72] Cependant, même s'il existe une marge de manœuvre, en fixant le tarif, le gouvernement doit tenir compte des facteurs non exhaustifs énumérés à l'article 53.31.14 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Notamment, le gouvernement doit considérer « le contenu de matières recyclées, la nature des matériaux utilisés, le volume de matières résiduelles produites, ainsi que leur possibilité de récupération, de recyclage ou de valorisation. » Toutefois, la *Loi* ne prescrit pas comment évaluer les facteurs, ni le poids qui doit leur être accordé. La seule variable fixe est que le total des coûts doit être remboursé et réparti à travers les catégories dans les pourcentages prévus par le *Règlement*.

[73] La proposition de tarif développée par l'organisme agréé est la clé de voute du processus. Même s'il est légalement possible pour le gouvernement de rejeter la proposition, à toute fin pratique, la proposition de tarif va jouer un rôle central et presque déterminant. Le sujet est technique et la *Loi* oblige le gouvernement à prendre en considération des facteurs nécessitant des données. Le gouvernement n'a pas une autre source pour établir le contenu de matières recyclées, la nature des matériaux utilisés, le volume de matières résiduelles produites, ainsi que leur possibilité de récupération, de recyclage ou de valorisation. Du point de vue pratique, la marge de manœuvre du gouvernement est en quelque sorte limitée aux options qui découlent de la recommandation présentée par ÉEQ et l'avis de Recyc-Québec. Il ne serait pas réaliste que le gouvernement adopte une autre approche, sans fondement factuel et représentations des parties prenantes. Le rôle de la proposition dans le processus ne doit pas être sous-estimé.

[74] ÉEQ a été transparente avec le Tribunal quant à son approche. Elle a fait témoigner les individus qui ont contribué à l'élaboration de la proposition et a déposé ses feuilles de travail détaillant ses calculs⁶². Pour utiliser une expression populaire dans la doctrine concernant le devoir de transparence, elle a « posé toutes les cartes faces vers le haut »⁶³.

[75] Ces feuilles de travail⁶⁴ occupent une place centrale dans la théorie de la cause des demandeurs. Selon les demandeurs, ces feuilles démontrent que la décision d'amalgamer certaines matières à l'intérieur de la catégorie des imprimés et d'en désamalgamer une autre (les encarts et circulaires imprimés sur du papier journal) ne respectait pas les exigences de la *Loi* puisqu'elle reposait sur une considération inappropriée.

[76] Les feuilles de travail, sous forme de tableaux Excel, reflètent l'analyse détaillée et minutieuse qu'a effectuée ÉEQ dans l'élaboration du tarif.

⁶² Pièces DÉEQ-20, DÉEQ-21, et DÉEQ-22.

⁶³ *R v Lancashire County Council ex p. Huddleston* [1986] 2 All ER 941 (CA), p. 945. En anglais: They "put all their cards face up on the table".

⁶⁴ Pièces DÉEQ-20, DÉEQ-21, et DÉEQ-22.

[77] Sous la rubrique « Imprimés » on trouve cinq sous-catégories : (i) Encarts et circulaires imprimés sur du papier journal; (ii) magazines; (iii) catalogues et publications; (iv) annuaires téléphoniques; et (v) papier à usage général et autres imprimés. L'analyse commence avec une estimation de la quantité générée en tonne par année. Les coûts nets qui doivent être compensés sont également compris dans le fichier. Pour chaque sous-catégorie, ÉEQ a effectué une analyse distincte afin d'évaluer chaque critère prévu par la *Loi*.

[78] D'abord, le facteur 1, le taux de récupération de chaque sous-catégorie est évalué. Le tableau démontre qu'ÉEQ a accordé un poids de 40 % à ce facteur. Les témoins d'ÉEQ ont expliqué la méthodologie pour estimer le taux de récupération qui est un ratio des quantités de matériaux déclarés par les producteurs versus ceux qui se trouvent dans les bacs de recyclage selon les études de caractérisation.

[79] Le deuxième facteur, le coût net associé avec les produits, est également évalué. On constate qu'on a également attribué à ce facteur un poids de 40 % dans l'analyse. Le total est simplement la quantité récupérée multipliée par le coût net par tonne.

[80] Les calculs de coûts nets par tonne contiennent une donnée qui mérite d'être soulignée. Les coûts nets sont le résultat du coût brut moins les revenus bruts. On constate des différences très importantes entre sous-catégories.

	Coûts bruts (\$/tonne)	Revenus bruts (\$/tonne)	Coûts nets (\$/tonne)
Encarts et circulaires imprimés sur du papier journal	119,25 \$	100,33 \$	18,92 \$
Magazines	119,25 \$	100,33 \$	18,92 \$
Catalogues et publications	119,25 \$	100,33 \$	18,92 \$
Annuaires téléphoniques	195,03 \$	86,05 \$	108,98 \$
Papier à usage général et autres imprimés	157,14 \$	96,32 \$	60,82 \$

[81] Selon l'analyse de ÉEQ, les encarts, magazines et catalogues imposent tous le même coût net, soit 18,92 \$ par tonne, mais les annuaires téléphoniques et le papier à usage général imposent des coûts beaucoup plus importants sur le système, soit respectivement 108,98 \$ et 60,82 \$. Les annuaires sont plus de cinq fois plus coûteux pour le système que les magazines, le papier à usage général, plus de trois fois plus cher.

[82] Le troisième facteur est le facteur égalisateur. ÉEQ a choisi de lui accorder un poids de 20 %. Ce facteur vise à prendre en considération le taux de recyclage d'un produit. Puisque le premier facteur considère la quantité d'un produit qui se trouve dans les bacs à recyclage qui pourrait avantager les produits peu recyclés, ce facteur est un ajustement qui pénalise en quelque sorte les producteurs de produits moins recyclés. L'analyse commence avec l'objectif de récupérer 100 % du matériau produit. Ensuite, on tient compte du tonnage manquant . Les coûts nets utilisés ici sont les mêmes que

pour le deuxième facteur. Ce facteur a pour objectif qu'un producteur ne soit pas avantagé par un produit peu recyclé.

[83] De ces analyses découle la proposition du tarif. Pour comprendre l'objection des demanderesses, il faut la regarder en détail. Prenons l'analyse de 2012, la dernière année en litige, comme exemple :

	Coût total / matière	Tarif non amalgamé	Tarif amalgamé
Encarts et circulaires imprimés sur du papier journal	14 750 411,78 \$	176,42 \$	176,42 \$
Magazines	2 637 780,38 \$	178,94 \$	379,88 \$
Catalogues et publications	4 094 455,97 \$	222,26 \$	379,88 \$
Annuaire téléphonique	4 947 544,78 \$	820,82 \$	379,88 \$
Papier à usage général et autres imprimés	17 162 333,13 \$	467,21 \$	379,88 \$

[84] Bien que les encarts et circulaires imprimés sur du papier journal demeurent désamalgamés et reçoivent le tarif qui découle de l'analyse, les magazines sont amalgamés avec les autres produits et il leur est attribué un tarif amalgamé.

[85] Les demanderesses résument l'impact sur les magazines de la décision d'amalgamer sur les trois ans de la façon suivante :

Année	Tarif différencié	Tarif amalgamé ⁶⁵	% augmentation
2010	134,24 \$	262,04 \$	+ 95,20 %
2011	152,28 \$	297,54 \$	+ 95,39 %
2012	178,94 \$	350,90 \$	+ 96,10 %

[86] C'est la décision d'amalgamer les tarifs des magazines, des catalogues et publications, des annuaires téléphoniques, et du papier à usage général qui est, aux yeux des demanderesses, inéquitable et déraisonnable envers les magazines. Notons que le tarif proposé pour les encarts et circulaires demeure non amalgamé à 176,42 \$. Pour les autres, la décision d'amalgamer change de beaucoup le tarif. Pour les magazines, c'est plus du double (2.12 x). Quant aux catalogues, c'est un peu moins que le double (1.7 x). Il faut également souligner que les annuaires et le papier à usage général voient leurs contributions diminuer de façon dramatique. Les annuaires sont appelés à contribuer plus de deux fois moins que le montant suggéré par l'analyse (- 2.16 x).

[87] La décision d'amalgamer les tarifs fait en sorte que les producteurs d'annuaires téléphoniques et les producteurs de papier à usage général ne paient pas les coûts qu'imposent leurs produits sur le système de recyclage; ils sont subventionnés par les magazines et catalogues. De plus, les écarts sont tellement importants entre les tarifs amalgamés et non amalgamés que pour les annuaires et le papier à usage général, la

⁶⁵ Les montants amalgamés apparaissant dans ce tableau sont les montants « après le crédit ».

décision d'amalgamer a comme conséquence de neutraliser l'impact du troisième facteur dans l'analyse.

[88] À l'égard de la décision d'agréer les tarifs, la recommandation de Recyc-Québec⁶⁶ traitant des tarifs 2010 à 2012 est essentiellement silencieuse et, avec égards, presque trompeuse. La partie de la recommandation traitant du tarif se tient sur deux pages. D'abord, la partie 5 de la recommandation décrit la méthode de répartition des contributions par matière⁶⁷. Il est d'abord expliqué que « [I]es coûts totaux à répartir sont divisés en deux classes et sont traités distinctement dans le calcul du Tarif ». Ensuite, on explique comment les facteurs prévus par la *Loi* influencent le tarif proposé.

[L]es compensations à verser aux organismes municipaux, pour la collecte sélective des matières recyclables, et les mauvaises créances sont réparties par matière en fonction de la formule de financement pondérée par trois facteurs: le taux de récupération (pondération de 40 %), le coût net de la matière (pondération de 40 %) et le facteur équilibreur (pondération de 20 %). Le premier facteur vise à récompenser les matières fortement récupérées et à pénaliser les matières envoyées en grosses quantités à l'élimination. Le second facteur vise à pénaliser les matières dont la récupération est coûteuse. Enfin, le troisième facteur est un facteur équilibreur qui vise à réduire l'avantage attribué aux matières dont le taux de récupération est faible et le coût net par tonne est élevé. Pour chacun de ces trois facteurs, les montants sont répartis en deux catégories. Les « contenants et emballages » enregistrent 67 % des coûts et les « imprimés » 33 %. Les coûts sont ensuite répartis dans les sous-catégories par matière.

[89] C'est à cause de la phrase « les compensations à verser [...] sont réparties par matière en fonction de la formule de financement pondérée par trois facteurs » que l'affirmation peut être perçue comme trompeuse. Après cette description, on annonce la proposition du tarif de la manière suivante : « Le tableau en annexe présente, pour chacune des trois années 2010, 2011 et 2012, les contributions par matière en ¢/kg obtenues en répartissant les coûts de cette manière. »

[90] La section 6 traite de la conclusion et des recommandations. Elle se tient sur une page⁶⁸. Elle recommande d'approuver le tarif développé par ÉEQ. Le premier motif invoqué est encore un peu trompeur puisque le lecteur pourrait croire que chaque tarif énuméré individuellement dans la grille tarifaire est le fruit de son propre calcul. La recommandation explique :

ÉEQ maintient, pour les années 2010, 2011 et 2012, les principes adoptés en 2007, c'est-à-dire une grille de contributions différenciée par matière, laquelle

⁶⁶ PGQ-22 : Avis de Recyc-Québec sur le tarif d'ÉEQ pour les années 2010, 2011 et 2012, présenté au Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

⁶⁷ PGQ-22, p.17.

⁶⁸ PGQ-22, p.18.

assure une plus grande équité entre celles-ci en fonction des catégories de matières.

[91] Dans la grille qui suit, il y a six catégories de matériaux, mais le tarif recommandé est le même pour cinq des six. Seulement les encarts et circulaires imprimés bénéficient d'un prix qui découle de l'analyse des trois facteurs prévus par la Loi. Les tarifs proposés pour les cinq autres les traitent ensemble – amalgamés.

Matières	Contributions annualisées ¢/kg
Encarts et circulaires imprimés sur du papier journal	16,393
Catalogues et publications	26,204
Magazines	26,204
Annuaire téléphonique	26,204
Papier à usage général	26,204
Autres imprimés	26,204

[92] Il est important de souligner que la recommandation fait référence à l'approche antérieure pour justifier l'approche préconisée. Pourtant, pour le tarif de 2005 à 2006, Recyc-Québec avait noté que le fait d'amalgamer les catégories ne respectait pas les critères prévus à la loi.

Le tarif amalgamé, en combinant les tarifs des matières ou sous-catégories de matières, simplifie la gestion d'ÉÉQ et facilite, pour les entreprises visées, la déclaration des quantités de matières mises en marché au Québec. Il comporte néanmoins un inconvénient majeur. Ce tarif limite la portée des critères de la Loi en regard du paiement du juste coût pour chaque type de matières générés. En effet, l'article 53.31.14 de la Loi indique que « ... les critères pris en compte pour déterminer le tarif devront évoluer ... de manière à responsabiliser les différentes catégories de personnes assujetties quant aux conséquences environnementales ... des matières qu'elles génèrent...» Le tarif amalgamé s'éloigne nettement de cette volonté⁶⁹.

[93] C'est pour cette raison que Recyc-Québec n'avait pas recommandé de suivre cette approche pour le tarif antérieur. Recyc-Québec continue :

Ce n'est pas le cas avec le tarif différencié. En effet, ce dernier respecte bien davantage l'article 53.31.14 de la Loi. En introduisant des tarifs différenciés par matières et catégories de matières, ce tarif instaure une plus grande équité entre les entreprises assujetties en fonction des catégories de matières. De plus, le tarif différencié comporte les autres avantages suivants. Il est davantage représentatif des méthodes de tri utilisées dans les centres de tri qui visent soit la différenciation, soit le regroupement des sous-catégories de matières en fonction des revenus de la vente des matières. [...] Comparativement au tarif amalgamé, le seul inconvénient significatif du tarif

⁶⁹ PGQ-5, pp. 10 et 11.

différencié réside dans le fait qu'il est sans doute un peu plus complexe à gérer pour ÉEQ et à appliquer pour les entreprises visées. Mais il est manifeste que les avantages du tarif différencié sont nettement plus importants que ceux du tarif amalgamé. Voilà pourquoi ÉEQ a choisi le tarif différencié et RECYC-QUÉBEC appuie ce choix.

[94] Bref, une approche désamalgamée permettait de respecter les critères prévus par la *Loi*, notamment, le principe de pollueur-payeur, etc., ce que ne permet pas l'approche amalgamée.

[95] Il faut se rappeler que dans ces années (2005 à 2009), les magazines ne se trouvaient pas dans la catégorie des imprimés. Ils étaient avec les journaux où ils bénéficiaient du cap de 5 millions de dollars de tarif pour la catégorie qui pouvait être payée avec des services (des annonces, en l'occurrence)⁷⁰.

[96] Ce sont les modifications de 2010 qui semblent avoir mis à l'épreuve la logique des années antérieures parce qu'on n'a pas simplement changé les magazines de catégorie, mais cette même modification a augmenté la catégorie des imprimés de 50 % - c'est-à-dire de 20 % du coût total à 30 % du coût total.

[97] Il n'est pas surprenant que les autres membres de la catégorie croyaient - à tort, faut-il souligner - que les magazines étaient « responsables » de l'augmentation fulgurante des coûts attribués à cette catégorie. Ces autres membres existants de la catégorie (avant l'arrivée des magazines) jugeaient que les magazines devaient payer l'augmentation qui est arrivée au même moment que l'inclusion de ceux-ci dans cette catégorie.

[98] La plupart des témoins en défense ont fait référence à cette perception (erronée, faut-il le répéter) que les magazines étaient responsables de l'augmentation du fardeau de la catégorie. Bien qu'ÉEQ avait le devoir de consulter l'ensemble de ses membres et de développer une proposition de tarif pour tout le monde, rien de les obligeait à se plier aux demandes fondées sur une perception erronée.

[99] Même si la concomitance peut expliquer la perception des autres membres de la catégorie, elle ne la justifie pas. Les magazines n'ont jamais représenté plus de 10 % de la catégorie (3 % du total), peu importe comment on mesure leur part : que ça soit la quantité générée (9 %), la quantité récupérée (10 %), ou leurs coûts nets pour le système (6 %)⁷¹. La perception que les magazines étaient responsables de

⁷⁰ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2, art 53.31.12.1; *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*, RLRQ c Q-2, r 10, art 8, telle que diffusée entre le 11 janv. 2005 et le 15 juil. 2011.

⁷¹ Ces pourcentages découlent directement des tableaux DÉEQ-20 à DÉEQ-22. Le Tribunal a simplement divisé la part des magazines par le total pour calculer le pourcentage.

l'augmentation de 50 % de la catégorie était totalement fautive et aucunement fondée⁷². Pourtant, il est clair que cette perception a joué un rôle déterminant dans l'exercice. Même si ce n'est pas la seule explication possible pour choisir l'amalgamation, comme question de fait, selon le témoignage des représentants des défendeurs, le Tribunal n'a aucune hésitation à conclure qu'il s'agit de la seule et unique raison pour laquelle le choix de l'amalgamation a été fait. Autrement, ÉÉQ et Recyc-Québec auraient évidemment suivi la logique de la recommandation antérieure.

[100] Dans le rapport d'ÉÉQ qui résume leurs consultations à l'égard des tarifs 2010 à 2012⁷³, leur recommandation est expliquée comme suit :

Le conseil reçoit et comprend les demandes du secteur de l'édition et des magazines. Toutefois, considérant l'augmentation de la part des imprimés, il juge que le scénario présenté dans le cadre des consultations, lequel amalgame le taux des magazines avec les autres imprimés, reflète déjà le compromis que les entreprises génératrices d'imprimés sont prêtes à faire. (Le Tribunal souligne)

[101] Dans le contexte où « les demandes du secteur de l'édition des magazines » ne sont que de voir à ce que les critères de la *Loi* soient respectés, et que « l'augmentation de la part des imprimés » n'ait aucune pertinence sur la répartition des coûts entre les entreprises assujetties puisque les magazines ne sont pas la source de cette augmentation, « le compromis que les entreprises génératrices d'imprimés sont prêtes à faire » n'est pas une considération pertinente.

[102] Il est vrai que le tarif recommandé représentait un mi-chemin entre faire payer les magazines pour l'augmentation de 50 % et leur faire payer leur juste part selon les facteurs développés par la *Loi*. Cependant, dans les circonstances, le mi-chemin entre raisonnable et déraisonnable demeure déraisonnable. Il y a un manque de cohérence avec la décision antérieure⁷⁴ et la nature de cette incohérence révèle que la décision ne respecte pas les critères de la *Loi*. ÉÉQ et Recyc-Québec cache cette réalité dans la

⁷² Les demanderesse plaignent que les autres membres de la catégorie croyaient à tort que les magazines ont amené l'augmentation de 10 % pour deux raisons : d'abord il y avait concomitance entre l'arrivée des magazines et l'augmentation. Deuxièmement, ils ont mal interprété les données. Dans P-1 à la p. 1, le compte-rendu du comité des magazines fait état du problème. Les demanderesse soulignent que dans la catégorie des journaux, les magazines représentaient 8 % de la catégorie et que c'est ce chiffre, proche de 10 % qui a donné l'impression que l'augmentation était attribuable aux magazines. Mais c'est 8 % de la catégorie qui est 20 % du total. Donc, la part des magazines était plutôt de 2,5 % et non 10 %. « Il mentionne que le poids total des médias écrits chez RecycleMédias était réparti comme suit : 92 % journaux, 8 % magazines. En théorie, cela aurait dû être 8 % du 20 %, donc de 2,5 % du 20 % contrairement au 10 % attribué. ». Dans l'Étude économique de 2003 déposée sous la cote DÉÉQ-9, nous constatons que les Revues, magazines et périodiques sont évalués comme représentant 10,4 % de la catégorie d'imprimés (p.15, Tableau 3). Mais encore, c'est 10 % d'environ 40 % (563,847/1,377,523) donc 4 % en 2003.

⁷³ P-3, p.47 : *Rapport sur l'élaboration des tarifs et sur la consultation particulière des entreprises et organisations* daté du 20 janvier 2012.

⁷⁴ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 129.

recommandation 2010, 2011, 2012 en ne discutant simplement pas de l'option de désamalgamer suivant les critères de la *Loi*. Voici comment ÉEQ explique leur proposition⁷⁵ :

Dans les limites des responsabilités qui incombent à ÉEQ dans le cadre de l'élaboration des Tarifs 2010, 2011 et 2012, divers scénarios d'intégration ont été étudiés considérant l'impact plus que significatif de l'augmentation de la part attribuée aux imprimés. Effectivement, l'ajout d'un 10 % sur une part de 20 % pour les imprimés se répercute en une augmentation de 52 % sur les taux des matières.

Les trois scénarios étudiés allaient de l'attribution complète de ce 10 % aux magazines, source de cette augmentation, au partage du 30 % global entre tous les générateurs d'imprimés. Le tableau ci—après illustre les trois scénarios présentés au comité spécial sur les magazines, soit:

Scénario 1 : Les magazines assument seuls la part supplémentaire du 10 % des coûts nets qui incombent aux imprimés;

Scénario 2 : Les magazines sont amalgamés avec les catalogues et publications qui incluent des imprimés de format et de nature similaires;

Scénario 3 : Les magazines sont intégrés au groupe de matières amalgamées depuis le Tarif 2005.

Part du Tarif 2010 pour les magazines	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	
	\$	\$	\$	Δ%
Magazines (Catégorie "imprimés")	711,63 \$	341,96 \$	252,85 \$	(26,1 %)
Scénario de référence pour estimer les variations				2

[103] Cette présentation d'un nombre limité d'options comme s'il s'agissait des seules options disponibles amène à une erreur de raisonnement. L'option la plus évidente – celle qui découle des critères de la *Loi*, n'est même pas présentée parmi les options.

[104] De plus, rappelons qu'en recommandant l'approche proposée par ÉEQ, Recyc-Québec donne l'impression que l'approche proposée est la même qu'en 2007.

⁷⁵ DÉEQ-14, Rapport sur l'élaboration des Tarifs et sur la consultation particulière des entreprises et organisations, p.11 et 12.

ÉEQ maintien, pour les années 2010, 2011 et 2012, les principes adoptés en 2007, c'est-à-dire à dire une grille de contribution différenciée par matière, laquelle assure une plus grande équité entre celle-ci en fonction des catégories de matières⁷⁶.

[105] Les défendeurs offrent d'autres explications pour justifier la décision d'amalgamer. Par exemple, ÉEQ mentionne que l'amalgamation reflète la réalité des centres de tri. Cette explication est peu convaincante parce que les témoins des défendeurs ont admis qu'il était possible de calculer la valeur qu'une sous-catégorie de matières contribue à un ballot. De plus, même s'il était vrai que le fait de mettre les sous-catégories de produits ensemble dans un ballot uniformisait les valeurs, cela ne justifiera pas d'écarter les autres facteurs de la *Loi*.

[106] Le PGQ offre une explication qui est persuasive à certains égards. Il explique qu'il y a des incertitudes dans les données et que le calcul désamalgamé fonctionne comme un « feu jaune » pour les producteurs les encourageant à changer leur comportement. Cependant, il n'a pas été démontré que ceci soit le vrai motif pour la décision. Tel que discuté précédemment, les documentations d'ÉEQ et de Recyc-Québec ainsi que le témoignage des divers intervenants ne laissent aucun doute que la réelle justification d'amalgamer les tarifs était de répondre à la perception erronée que les magazines ont causé l'augmentation du fardeau de la catégorie. Les défendeurs tentent de renforcer les motifs en étoffant l'analyse après coup pour répondre aux arguments du contrôle judiciaire. C'est une sorte d'autojustification inadmissible en contrôle judiciaire⁷⁷.

[107] Finalement, les défenderesses soutiennent que le tarif n'est pas déraisonnable puisque la loi n'interdit pas l'inter-financement entre les sous-catégories de produits recyclés à l'intérieur d'une seule catégorie. En d'autres termes, pour déterminer les tarifs, la loi n'exige pas que chaque produit individuel soit tarifé avec précision. Le regroupement de produits est autorisé de telle sorte que, dans un groupe, certains produits peuvent être considérés comme s'ils en finançaient d'autres. Elles ont raison que la loi n'exige pas un tarif parfaitement individualisé.

[108] Toutefois, si l'on peut s'attendre à un certain degré d'inter-financement parce qu'une tarification granulaire serait impraticable, l'absence de différenciation entre les produits – c'est-à-dire l'amalgame complet – est clairement contraire aux objectifs fixés par la loi. Si tous les produits d'une même catégorie – par exemple les matériaux d'imprimés – bénéficient du même tarif, il est alors impossible d'affirmer que les critères établis par la loi ont été pris en compte. Le simple fait que la loi exige la prise en compte de l'impact du produit sur le système de recyclage nécessite un certain degré de

⁷⁶ PGQ-22 : Avis de RECYC-QUÉBEC sur le tarif d'ÉCO ENTREPRISES QUÉBEC pour les années 2010, 2011 et 2012 du 27 janvier 2012, p.18.

⁷⁷ *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44, paras 63 à 72.

différenciation. De toute façon, le problème n'est pas l'amalgamation comme tel, mais plutôt le fait qu'elle se fonde sur une considération non-pertinente.

[109] La décision du gouvernement d'adopter le tarif n'est pas raisonnable. Le tarif proposé ne respecte pas les critères de la *Loi* et il est fondé sur une considération inappropriée – celle de trouver un compromis pour répondre à la perception sans fondement des autres membres de la catégorie voulant que les magazines soient responsables de l'augmentation.

Est-ce que le non-respect du délai prévu pour émettre la recommandation de tarif entraîne l'invalidité du décret?

[110] Les demanderesses plaident que le décret est invalide parce qu'ÉEQ n'a pas respecté leur délai pour émettre la proposition de tarif. Ayant conclu que le tarif ne respecte pas les exigences d'une décision raisonnable, il n'est pas nécessaire de traiter de l'argument. Cependant, puisque la question était débattue par les parties, le Tribunal estime approprié d'y répondre.

[111] L'article 53.31.15 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que l'organisme agréé, en l'espèce, ÉEQ, doit transmettre ses recommandations dans un délai prescrit par règlement. ÉEQ, n'a pas transmis les recommandations dans le délai prescrit. Le règlement prévoit que Recyc-Québec doit envoyer ses recommandations dans les 45 jours suivant l'expiration du délai établi pour l'organisme agréé. ÉEQ n'a pas respecté son délai et Recyc-Québec a choisi d'attendre la recommandation d'ÉEQ. Cela a entraîné un certain délai et Recyc-Québec a envoyé ses recommandations au Ministre hors délai.

[112] Le délai pour ÉEQ était le 10 décembre 2011. Recyc-Québec disposait d'un délai de 45 jours après cette date, c'est-à-dire au plus tard le 26 janvier 2012, pour transmettre au gouvernement sa recommandation de tarif. Puisqu'il a choisi d'attendre la recommandation d'ÉEQ, Recyc-Québec a transmis son avis avec 5 jours de retard, soit le 31 janvier 2012.

[113] Les demanderesses plaident que le défaut fait en sorte que la décision du gouvernement est *ultra vires* puisqu'il n'avait pas le droit de considérer la recommandation transmise hors délai.

[114] Bien que le respect des délais prévus par la *Loi* ne soit pas facultatif, le Tribunal ne peut conclure que le non-respect entraîne l'invalidité de la décision ni n'empêche le gouvernement de considérer la proposition.

[115] Les professeurs Issalys et Lemieux offrent un résumé de la jurisprudence traitant de la question à savoir si une formalité est essentielle ou non⁷⁸. Ils proposent une démarche à sept étapes pour évaluer la question :

- 115.1. La loi établit-elle la conséquence de l'irrégularité? Si oui, la Cour donne suite à l'intention du législateur.
- 115.2. Est-il possible de respecter intégralement la procédure? Si urgence il y a et que l'organisme a agi de bonne foi, on pourra considérer que la règle n'est pas essentielle.
- 115.3. L'exigence constitue-t-elle un fait créateur de compétence? Si c'est le cas, on peut soutenir que l'organisme en cause n'a pas compétence si cette exigence n'a pas été respectée.
- 115.4. L'irrégularité entraîne-t-elle la violation d'un principe de justice naturelle? Si oui, le vice de forme constitue une atteinte à une formalité essentielle.
- 115.5. L'exigence vise-t-elle à protéger les droits des citoyens? Si c'est le cas, il s'agit d'une formalité essentielle.
- 115.6. Le requérant a-t-il subi un préjudice? Si oui, il s'agit d'une formalité essentielle.
- 115.7. L'objectif visé par les procédures a-t-il été atteint? Si oui, il ne s'agit que d'une règle indicative.

[116] En l'espèce, les facteurs mènent à la conclusion que le non-respect du délai n'entraîne pas la nullité de la décision.

[117] Comme toute disposition législative, l'article 53.31.15 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ainsi que le délai qu'elle fixe doit être interprété de manière large et libérale afin de s'assurer qu'ils atteignent leurs objectifs⁷⁹.

[118] La preuve démontre que ces délais ont été établis pour que le processus aboutisse dans un délai raisonnable afin d'assurer que les municipalités reçoivent la compensation dans les délais prévus. Une des critiques du régime antérieur était que les municipalités étaient privées de fonds pour de longues périodes et de façon

⁷⁸ Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives*, 4e éd, Éditions Yvon Blais, Montréal, pp. 259-260.

⁷⁹ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 41; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, para. 26. Pierre-André Côté et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 5e éd, Éditions Yvon Blais, Montréal, 2021, paras 1352-1360.

imprévisible⁸⁰. Mais la *Loi* n'annonce pas que le délai est un délai de rigueur. Au contraire, la *Loi* prévoit des amendes pour le non-respect des délais⁸¹.

[119] En l'espèce, il n'a pas été démontré que le non-respect du délai par Recyc-Québec a eu l'effet de retarder la décision de fixer le tarif ni les paiements aux municipalités⁸². Il serait donc surprenant que le défaut puisse avoir l'effet de permettre aux pollueurs d'échapper à leur obligation de payer. En examinant si un délai est de rigueur, le Tribunal doit tenir compte des conséquences du non-respect⁸³.

[120] Le délai pour émettre la recommandation n'existe pas pour protéger les pollueurs. La *Loi* ne prévoit même pas de délai dans lequel le gouvernement doit fixer les tarifs. Le gouvernement avait le temps qu'il jugeait nécessaire pour prendre la décision. Il est vrai que l'exécutif n'a pas le pouvoir de prolonger le délai fixé par la législature, mais ce n'est pas la seule façon de caractériser la procédure suivie. La *Loi* accorde beaucoup de liberté au gouvernement pour fixer le tarif. S'il disposait des données, il pourrait ne pas suivre la recommandation et prendre une autre décision. Pour le faire, rien ne l'empêche de consulter d'autres sources. Les objectifs de la *Loi* sont les seules contraintes. Donc, même si le Tribunal déclarait que la recommandation est hors délai et en quelque sorte invalide, cela n'entraînerait pas automatiquement l'invalidité de la décision du gouvernement, puisque le gouvernement peut considérer ce qu'il veut, tant qu'il prend une décision qui respecte les objectifs et les balises établis par la *Loi*⁸⁴.

[121] L'argument que le non-respect du délai entraîne la nullité du décret ne peut être retenu.

2.2 REMÈDES

[122] Le Tribunal ayant jugé que les tarifs adoptés pour les années 2010, 2011 et 2012 sont déraisonnables, il lui faut maintenant déterminer le redressement approprié. Les demandresses demandent au Tribunal de déclarer la nullité du décret et d'ordonner le remboursement des sommes payées en vertu des tarifs.

⁸⁰ Témoignages de Mme Marie Dussault et de M. Jeannot Richard.

⁸¹ Article 115.29 (3) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

⁸² L'échéancier des paiements est fixé par l'art. 8.13 du *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*.

⁸³ *Liu c. Comité de discipline du Centre de santé et de services sociaux Haut-Richelieu—Rouville*, 2014 QCCA 1613, para. 21.

⁸⁴ *St-Laurent (Ville) c. Agence métropolitaine de transport*, 2000 CanLII 1448 (QC CA), paras 31 et 41 à 43.

[123] Les parties admettent⁸⁵ que les contributions payées par l'ensemble des entreprises assujetties à la catégorie « magazines » pour les années tarifaires 2010, 2011 et 2012 sont les suivantes :

- 2010 : 3 746 727,45 \$
- 2011 : 4 254 396,16 \$
- 2012 : 5 017 394,85 \$

[124] Les demanderesse admettent également que « pour la période en litige, soit les années 2010 à 2012, la défenderesse Recyc-Québec a distribué aux municipalités le montant de compensation versé par la défenderesse Éco Entreprises Québec, conformément à l'article 53.31.17 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. »

[125] Il est bien établi en droit administratif que les remèdes en contrôle judiciaire sont discrétionnaires⁸⁶. Il est de règle générale qu'une décision déraisonnable soit infirmée. Cependant, le Tribunal doit tenir compte de plusieurs facteurs lorsqu'il considère les modalités d'une déclaration d'invalidité. Au cœur de cet exercice se trouve le principe voulant que les tribunaux siégeant en contrôle judiciaire « respectent la volonté du législateur de confier l'affaire à un décideur administratif⁸⁷ ». Cela a pour conséquence que le Tribunal devrait normalement renvoyer l'affaire au décideur pour qu'il revoit la décision⁸⁸. Le Tribunal a aussi le pouvoir de refuser d'accorder une réparation, et cela même s'il juge la décision déraisonnable⁸⁹. Cette discrétion vise la réalisation de l'équilibre entre le principe de déférence qui sous-tend la norme de la décision raisonnable et le principe de la bonne administration de la justice.

[126] Il existe une exception à la règle générale voulant que la décision déraisonnable soit retournée au décideur, mais elle ne s'applique pas en l'espèce. Il sera utile d'analyser pourquoi. En effet, dans *Vavilov*, la Cour suprême enseigne que lorsque « qu'un résultat donné est inévitable », il peut être approprié pour le tribunal de simplement rendre la décision inévitable. Le Tribunal ne peut conclure qu'une telle situation a été démontrée dans la présente affaire. Il est vrai que le tarif non amalgamé est probablement raisonnable, puisqu'il découle des données probantes et de l'analyse effectuée par ÉEQ. Cependant, le tarif non amalgamé n'est pas la seule recommandation possible pour ÉEQ. ÉEQ jouit d'une large discrétion à établir une méthodologie qui respecte les critères de la *Loi*. Par exemple, le poids à accorder à chacune des considérations n'est pas établi par la *Loi*. De plus, le PGQ, ainsi qu'ÉEQ ont offert des explications concernant la tarification qui pourraient justifier une autre approche et même peut-être justifier l'approche adoptée. Soulignons que le problème avec les explications fournies n'est pas qu'elles sont en soi déraisonnables, mais plutôt

⁸⁵ Procès-verbal de l'audience du 11 juin 2024.

⁸⁶ Article 529 C.p.c.; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 139. *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37; *Mines Alert Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12

⁸⁷ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, paras 141 et 142.

⁸⁸ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 141.

⁸⁹ *Yatar c. TD Assurance Meloche Monnex*, 2024 CSC 8.

qu'elles ne sont pas les réels motifs de la décision. La raison principale pour laquelle le Tribunal invalide le décret est qu'il repose sur une considération tout à fait étrangère aux objectifs de la *Loi*, ce qui minait la logique interne de la décision.

[127] En l'espèce, les demanderesses prétendent qu'« en vertu de la doctrine de l'*ultra vires*, il est reconnu qu'un acte outrepassant les pouvoirs délégués par le législateur est nul et n'a donc jamais existé⁹⁰ ». Elles fondent leur prétention sur la jurisprudence qui limite la discrétion du tribunal dans le prononcé de la nullité lorsqu'il conclut à l'absence ou à l'excès de compétence⁹¹. Elles arguent que puisque la Cour est tenue de déclarer les actes attaqués nuls et invalides, ils sont réputés n'avoir jamais existés, donnant ainsi droit à la restitution des montants payés.

[128] Avec égard, il n'a pas été démontré que nous sommes dans une situation d'absence totale de compétence⁹². Le Tribunal doute sérieusement qu'il soit approprié d'apposer le libellé « absence de compétence » a une décision déraisonnable suivant l'abandon, dans *Vavilov*, des questions véritables de compétence comme catégorie distincte. Toute décision déraisonnable peut être associée en quelque sorte à l'une d'une absence de compétence, mais cela ne dicte pas les remèdes appropriés. Suivant l'approche uniformisée préconisée par *Vavilov*, le Tribunal estime que le choix de remède approprié demeure un exercice de discrétion.

[129] Quant à la demande de remboursement, un tel redressement prend normalement la forme, en droit civil québécois, d'une action en répétition de l'indu (art. 1491, art. 1492 et art. 1699 C.c.Q.) jointe au pourvoi en contrôle judiciaire demandant l'annulation de la décision (art. 529 C.p.c.). La jurisprudence en droit municipal semble constante à cet égard depuis l'arrêt *Kingstreet Investments Ltd c. New Brunswick*⁹³. Cependant, une demande de répétition de l'indu n'amène pas automatiquement au remboursement des sommes payées.

[130] Contrairement aux prétentions des demanderesses, la Cour d'appel résume la jurisprudence et conclut que le remboursement ne suit pas automatiquement une déclaration d'invalidité.

[69] Bref, pour la majorité de la Cour suprême, il n'y a pas d'automatisme. La demande de nullité et celle en recouvrement de taxes peuvent « constituer des éléments indissociables d'un même recours », mais pas nécessairement. Tout

⁹⁰ Plan argumentation des demanderesses, para. 400.

⁹¹ Plan argumentation des demanderesses, para. 401.

⁹² *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, p. 346 et suivants; *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*, 2018 QCCS 3582, paras 61 à 63. L'analyse du juge Castonguay a été confirmée par la Cour d'appel du Québec dans *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*, 2019 QCCA 1859, para. 23.

⁹³ *Kingstreet Investments Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Finances)*, 2007 CSC 1. Voir par. ex. : *Marcotte c. Longueuil (Ville de)*, 2007 QCCA 8; *Gravière M.J. Lessard inc. c. Municipalité du Village de Tring-Jonction*, 2017 QCCQ 225; *Procureure générale du Québec c. Vidéotron*, 2019 QCCA 840; *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*; *Manoir du Vieux Sainte-Rose inc. c. Ville de Laval*, 2019 QCCS 5200.

dépend du contexte créé par le régime d'imposition applicable et les services municipaux reçus peuvent être pris en compte pour écarter ou tempérer l'obligation de restitution⁹⁴. (Le Tribunal souligne)

[...]

[72] Comme on l'a vu, le pouvoir de refuser la restitution dans le cas où elle aurait pour effet d'accorder un avantage indu à l'une des parties en est une d'équité et de justice. Il s'agit d'un pouvoir « tout à fait exceptionnel » que le juge doit exercer avec « modération et transparence, en expliquant *en quoi la restitution procurerait un avantage injustifié* »⁹⁵.

[131] Partant du principe qu'en vertu du régime établi au Québec, les demanderessees avaient l'obligation de payer leur juste part des coûts nets des services rendus par les municipalités associés au recyclage de leurs produits, il serait inéquitable d'ordonner le remboursement intégral des sommes payées en vertu du tarif.

[132] En 2010, par exemple, l'analyse d'ÉEQ aurait justifié un tarif de 134,24 \$ la tonne au lieu des 262,04 \$ imposés. Mais, comme nous l'avons vu dans la section précédente, la raison pour laquelle le Tribunal renvoie la décision au gouvernement est qu'il est possible qu'un autre montant soit établi conformément à la *Loi*. Si le Tribunal ordonne la restitution intégrale des sommes payées, les demanderessees échapperont à leur obligation de payer pour la pollution qu'elles ont créée. Dans une telle situation, « la restitution procurerait un avantage injustifié »⁹⁶.

[133] Il y a une autre considération qui milite contre une ordonnance de remboursement. Les sommes perçues par ÉEQ en vertu du tarif ont été distribuées aux municipalités conformément à la *Loi* pour les compenser pour les services rendus⁹⁷. Le fait qu'ÉEQ a fait une proposition de tarif que le Tribunal déclare déraisonnable ne change en rien leur obligation d'agir en conformité avec la *Loi* et le décret qui établit le tarif. Le tarif était valide au moment où ÉEQ a perçu et distribué les sommes dues. En fait, le tarif demeure valide jusqu'à ce que le présent jugement devienne chose jugée.

[134] Ni ÉEQ, ni Recyc-Québec ne détient plus ces sommes. ÉEQ et Recyc-Québec ont agi en tout temps en conformité avec la *Loi*. L'argent était distribué aux municipalités parce que la *Loi* oblige ÉEQ et Recyc-Québec de le faire. Dans l'exercice

⁹⁴ *Procureure générale du Québec c. Vidéotron*, 2019 QCCA 840, para. 69.

⁹⁵ *Procureure générale du Québec c. Vidéotron*, 2019 QCCA 840, para. 72. Voir également : *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*, 2019 QCCA 1859, para. 24.

⁹⁶ *Procureure générale du Québec c. Vidéotron*, *supra*, note 62, para. 72, référant à D. Lluelles et B. Moore, *supra*, note 6, n° 1237 (italiques dans l'original); *Banque Amex du Canada c. Adams*, [2014] 2 R.C.S. 787, 2014 CSC 56, para. 38; Voir également : *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43 (CanLII), [2009] 3 RCS 65, para. 36.

⁹⁷ Voir les paragraphes 122 et 123 des présentes, il est admis que la défenderesse Recyc-Québec a distribué aux municipalités le montant de compensation versé par la défenderesse Éco Entreprises Québec, conformément à l'article 53.31.17 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

de son pouvoir discrétionnaire d'établir un remède, le Tribunal ne peut faire abstraction de cette réalité⁹⁸.

[135] Au Québec, le régime de restitution des prestations est applicable à une demande en répétition de l'indu établi par les articles 1492 et 1699 C.c.Q. et suivants. L'article 1492 C.c.Q prévoit que la restitution de ce qui a été payé indûment se fait suivant les règles de la restitution des prestations. Selon l'article 1699 C.c.Q. :

1699. La restitution des prestations a lieu chaque fois qu'une personne est, en vertu de la loi, tenue de rendre à une autre des biens qu'elle a reçus sans droit ou par erreur, ou encore en vertu d'un acte juridique qui est subséquemment anéanti de façon rétroactive ou dont les obligations deviennent impossibles à exécuter en raison d'une force majeure.

1699. Restitution of prestations takes place where a person is bound by law to return to another person the property he has received, either without right or in error, or under a juridical act which is subsequently annulled with retroactive effect or whose obligations become impossible to perform by reason of superior force.

Le tribunal peut, exceptionnellement, refuser la restitution lorsqu'elle aurait pour effet d'accorder à l'une des parties, débiteur ou créancier, un avantage indu, à moins qu'il ne juge suffisant, dans ce cas, de modifier plutôt l'étendue ou les modalités de la restitution.

The court may, exceptionally, refuse restitution where it would have the effect of according an undue advantage to one party, whether the debtor or the creditor, unless it considers it sufficient, in that case, to modify the scope or modalities of the restitution instead.

[136] Dans l'affaire *Vidéotron*⁹⁹, la Cour d'appel a expliqué que même si une demande de nullité et une demande de recouvrement peuvent « constituer des éléments indissociables d'un même recours », ce n'est pas nécessairement le cas. Elle souligne que l'arrêt *Marcotte c. Longueuil*¹⁰⁰ nuance les enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *Kingstreet Investments Ltd. c. Nouveau-Brunswick* en intégrant dans l'analyse les principes d'équité et de justice qui sous-tendent le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 1699 al. 2 C.c.Q.

[137] Il reste à décider s'il y a lieu pour le Tribunal d'exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser la restitution. Comme la Cour d'appel le souligne dans l'affaire *Vidéotron*, le pouvoir de refuser la restitution dans le cas où elle aurait pour effet d'accorder un avantage indu à l'une des parties en est un d'équité et de justice. Il s'agit

⁹⁸ *Canada (Procureur général) c. Hislop*, 2007 CSC 10 (CanLII), [2007] 1 RCS 429, para. 101. Le Tribunal est conscient que le passage cité est énoncé dans le contexte de remèdes constitutionnels, mais la même considération devrait guider la discrétion en matière administrative. En effet, si les considérations sont pertinentes dans le contexte constitutionnel où un remède est un impératif constitutionnel, il est d'autant plus justifié que les mêmes considérations soient pesées dans un contexte administratif.

⁹⁹ *Procureure générale du Québec c. Vidéotron*, 2019 QCCA 840, para. 71.

¹⁰⁰ *Marcotte c. Longueuil (Ville de)*, [2009] 3 R.C.S. 65, 2009 CSC 43, para. 35.

d'un pouvoir « tout à fait exceptionnel » que le juge doit exercer avec « modération et transparence, en expliquant en quoi la restitution procurerait un avantage injustifié¹⁰¹».

[138] Il y a lieu de souligner que le Tribunal n'est pas formellement saisi d'une demande en répétition de l'indu. L'ordonnance de remboursement est demandée à titre de remède accessoire à la déclaration de nullité. Il serait possible de l'accorder, mais pour les raisons invoquées ci-haut, le Tribunal choisit de ne pas exercer sa discrétion en ce sens.

[139] Une approche prudente est appropriée. Le Tribunal juge que le dossier doit être retourné au gouvernement pour qu'il établisse le tarif à la lumière des motifs du présent jugement. Rien n'empêche ÉEQ de formuler une nouvelle proposition de tarif et Recyc-Québec de faire une recommandation.

[140] Selon les enseignements de la Cour suprême dans *Marcotte c. Longueuil*¹⁰², c'est seulement la déclaration de nullité prononcée dans les présents motifs qui donne lieu à une créance liquide et exigible, dont la naissance déclencherait le cours de la prescription d'un recours en restitution.

[141] Après une nouvelle décision pour fixer les tarifs, les demanderesses pourront exiger la différence, si une telle différence existe, entre les sommes payées et le nouveau tarif.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[142] **ACCUEILLE** en partie le pourvoi en contrôle judiciaire;

[143] **DÉCLARE** nul le Décret 271-2012, adopté le 28 mars 2012 concernant l'approbation du tarif établi par Éco Entreprises Québec pour les contributions 2010, 2011 et 2012 pour la catégorie de matières « imprimés »;

[144] **RENVOIE** le dossier au gouvernement afin que le tarif soit établi conformément à la loi habilitante, soit la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2, telle qu'elle était le 28 mars 2012.

[145] **AUTORISE** Éco Entreprises Québec de développer une proposition de tarif pour les contributions 2010, 2011 et 2012 pour les catégories de matières « imprimés » en conformité avec la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2, telle qu'elle était le 28 mars 2012.

¹⁰¹ *Procureure générale du Québec c. Vidéotron*, 2019 QCCA 840, para. 72. Voir également : Vincent Karim, *Les obligations*, vol. 1 et 2, 6e éd, Wilson & Lafleur, 2024 : art. 1699 C.c.Q., notamment les sections 4251 et 4252.

¹⁰² *Marcotte c. Longueuil (Ville de)*, [2009] 3 R.C.S. 65, 2009 CSC 43, para. 38.

[146] **AUTORISE** RECYC-QUÉBEC à donner son avis au gouvernement sur l'opportunité d'approuver le tarif proposé par Éco Entreprises Québec pour les contributions 2010, 2011 et 2012 en vertu du paragraphe 144 des présentes, en conformité avec *la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2, telle qu'elle était le 28 mars 2012;

[147] **AUTORISE** le gouvernement d'établir le tarif pour les contributions 2010, 2011 et 2012 pour les catégories de matières « imprimés » en conformité avec *la Loi sur la qualité de l'environnement*, telle qu'elle était le 28 mars 2012.

[148] **LE TOUT**, avec les frais de justice.

ALEXANDER PLESS J.C.S.

Me Chris Semerjian
FASKEN MARTINEAU DuMOULIN
Procureurs des Demanderesses

Me Francis Demers
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Procureurs du défendeur Procureur général du Québec

Me Jean-Benoît Pouliot
LANGLOIS AVOCATS
Procureurs de la défenderesse Société québécoise de récupération et de recyclage
(Recyc-Québec)

Me Adina-Cristina Georgescu
MILLER THOMSON
Procureurs de la défenderesse Éco Entreprises Québec

Dates d'audience : 10 au 21 juin 2024