

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20231130

Dossier : T-2337-23

Référence : 2023 CF 1603

Montréal (Québec), le 30 novembre 2023

En présence de monsieur le juge Sébastien Grammond

ENTRE :

**BEAUSITE MÉTAL INC.
MICHEL PROULX**

appelants

et

**LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE**

intimé

et

**PAUL DALY,
en sa qualité de réviseur au tribunal de la
protection de l'environnement du canada**

mis-en-cause

ORDONNANCE ET MOTIFS

[1] Les appelants sollicitent une injonction interlocutoire afin d'être dispensés de réaliser certains travaux visant à éliminer des équipements contenant des BPC en attendant que notre Cour se prononce quant à la validité de l'ordonnance qui leur enjoint de réaliser ces travaux. La demande est rejetée, puisque les appelants n'ont pas démontré que l'exécution des travaux leur occasionnerait un préjudice irréparable. De plus, l'intérêt public requiert que ces équipements soient éliminés le plus rapidement possible.

I. Contexte

[2] Beausite Métal inc. [Beausite] est propriétaire du site de l'ancienne mine Jeffrey situé à Val-des-Sources (Québec), une municipalité autrefois connue sous le nom d'Asbestos. Michel Proulx est le président de Beausite. Dans les présents motifs, les appelants seront collectivement désignés comme étant Beausite, à moins que le contexte n'indique le contraire.

[3] Sur le site de la mine Jeffrey, on retrouve divers équipements électriques désaffectés ou encore actifs qui sont susceptibles de contenir des biphényles polychlorés [BPC]. Cette substance est assujettie au *Règlement sur les BPC*, DORS/2008-273 [le Règlement], adopté en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, LC 1999, c 33 [la Loi].

[4] En 2016, un agent de l'autorité du ministère de l'Environnement et du Changement climatique a effectué une inspection du site et a émis un ordre de protection en matière de protection de l'environnement [OEPE] en vertu de l'article 235 de la Loi, exigeant l'élimination de sept carcasses de transformateurs. D'autres inspections ont eu lieu en 2017 et 2019. Elles ont donné lieu à l'émission d'un nouvel OEPE de portée plus large en janvier 2020. À la suite de

discussions avec Beausite, les délais prévus pour se conformer à cet OEPE ont été modifiés en février 2020. En avril 2020, en raison de la pandémie de la COVID-19, cet OEPE a été annulé.

[5] D'autres inspections ont eu lieu en 2022. Un agent de l'autorité a émis un nouvel OEPE en juillet 2022, dont la portée est semblable à celle de l'OEPE de 2020. En gros, cet OEPE exige que Beausite élimine certains transformateurs et autres équipements qui contiennent des BPC en des concentrations supérieures aux concentrations réglementaires, procède à la caractérisation du sol de certaines zones, donne avis au ministère avant d'éliminer les équipements et fournisse diverses formes de preuve de cette élimination.

[6] En août 2022, Beausite a demandé au Tribunal de la protection de l'environnement du Canada [le Tribunal] de réviser cet OEPE, en vertu de l'article 256 de la Loi. L'instance devant le Tribunal s'est échelonnée sur plus d'un an. Dans l'intervalle, Beausite a demandé au Tribunal de suspendre l'OEPE. Le ministre s'est initialement opposé à cette demande, mais a fini par y consentir. En octobre 2023, le Tribunal a confirmé l'OEPE avec des modifications mineures.

[7] Beausite a interjeté appel de la décision du Tribunal devant notre Cour, en vertu de l'article 269 de la Loi. Elle sollicite une injonction interlocutoire visant à suspendre l'OEPE jusqu'à ce que notre Cour rende jugement.

II. Analyse

[8] L'article 271 de la Loi prévoit une règle générale concernant la suspension d'un OEPE durant l'appel à la Cour fédérale :

<p>271 Le dépôt de l’avis d’appel visé à l’article 269 n’a pas pour effet de suspendre l’application de l’ordre confirmé tel quel ou modifié par le réviseur.</p>	<p>271 The filing of a notice of appeal under section 269 does not suspend the operation of an order, as confirmed or varied by a review officer.</p>
--	--

[9] Malgré l’article 271, il demeure loisible à notre Cour de suspendre les effets d’un OEPE, notamment par l’émission d’une injonction interlocutoire.

[10] L’objectif d’une injonction interlocutoire est de « “préserver” l’objet du litige de sorte qu’une réparation efficace sera possible lorsque l’affaire sera finalement jugée au fond » :

Google Inc c Equustek Solutions Inc, 2017 CSC 34 au paragraphe 24, [2017] 1 RCS 824. Pour décider s’il convient d’accorder une injonction interlocutoire ou une suspension, les tribunaux canadiens utilisent un critère à trois volets inspiré de l’arrêt *American Cyanamid Co v Ethicon Ltd*, [1975] AC 396, de la Chambre des lords. L’énoncé le plus connu de ce critère se trouve à la page 334 de l’arrêt *RJR-MacDonald Inc c Canada (Procureur général)*, [1994] 1 RCS 311

[*RJR*], de la Cour suprême du Canada :

Premièrement, une étude préliminaire du fond du litige doit établir qu’il y a une question sérieuse à juger. Deuxièmement, il faut déterminer si le requérant subirait un préjudice irréparable si sa demande était rejetée. Enfin, il faut déterminer laquelle des deux parties subira le plus grand préjudice selon que l’on accorde ou refuse le redressement en attendant une décision sur le fond.

[11] Les deux premières étapes de l’analyse visent à évaluer le risque de préjudice pour le demandeur si l’injonction n’est pas accordée. À la troisième étape, ce risque est comparé au risque de préjudice que l’intimé subirait si l’injonction était accordée et s’il avait ensuite gain de

cause sur le fond. La Cour peut aussi tenir compte du préjudice causé aux tierces parties et de l'intérêt public à cette étape : *RJR*, aux pages 343-347.

A. *La question sérieuse*

[12] Le premier volet du critère qui permet d'accorder une injonction interlocutoire consiste en un examen préliminaire du fond de l'affaire. Généralement, le demandeur n'a qu'à convaincre le juge que l'affaire soulève une question sérieuse. Le seuil à franchir est peu élevé. Il n'est pas nécessaire de démontrer que le demandeur aura probablement gain de cause. Dans l'arrêt *RJR*, aux pages 337 et 338, la Cour suprême a fait les remarques suivantes au sujet du premier volet du critère :

Quels sont les indicateurs d'une « question sérieuse à juger? » Il n'existe pas d'exigences particulières à remplir pour satisfaire à ce critère. Les exigences ne sont pas élevées. Le juge saisi de la requête doit faire un examen préliminaire du fond de l'affaire.

[...]

Une fois convaincu qu'une réclamation n'est ni futile ni vexatoire, le juge de la requête devra examiner les deuxièmes et troisièmes critères, même s'il est d'avis que le demandeur sera probablement débouté au procès. Il n'est en général ni nécessaire ni souhaitable de faire un examen prolongé du fond de l'affaire.

[13] En l'espèce, il n'est pas nécessaire de se pencher longuement sur le bien-fondé de l'appel interjeté par Beausite, puisque l'affaire peut être tranchée en se fondant sur les autres volets du critère de l'arrêt *RJR*. Aux fins de l'analyse, on présumera qu'une question sérieuse a été soulevée.

B. *Le préjudice irréparable*

[14] La prévention d'un préjudice irréparable est la raison d'être des injonctions interlocutoires. C'est pourquoi le demandeur doit démontrer qu'il est susceptible de subir un préjudice irréparable si l'injonction n'est pas accordée. Dans l'arrêt *RJR*, à la page 341, la Cour suprême du Canada a expliqué la raison d'être et le contenu du critère en ces termes :

À la présente étape, la seule question est de savoir si le refus du redressement pourrait être si défavorable à l'intérêt du requérant que le préjudice ne pourrait pas faire l'objet d'une réparation, en cas de divergence entre la décision sur le fond et l'issue de la demande interlocutoire.

Le terme « irréparable » a trait à la nature du préjudice subi plutôt qu'à son étendue. C'est un préjudice qui ne peut être quantifié du point de vue monétaire ou un préjudice auquel il ne peut être remédié, en général parce qu'une partie ne peut être dédommée par l'autre. Des exemples du premier type sont le cas où la décision du tribunal aura pour effet de faire perdre à une partie son entreprise [...]; le cas où une partie peut subir une perte commerciale permanente ou un préjudice irrémédiable à sa réputation commerciale [...]; ou encore le cas où une partie peut subir une perte permanente de ressources naturelles lorsqu'une activité contestée n'est pas interdite [...].

[15] Dans plusieurs arrêts, la Cour d'appel fédérale a souligné que la démonstration convaincante d'un préjudice irréparable est requise avant qu'une suspension ou qu'une injonction interlocutoire ne soit accordée. Par exemple, dans l'arrêt *Glooscap Heritage Society c Canada (Revenu national)*, 2012 CAF 255 [*Glooscap*], elle fait observer ce qui suit au paragraphe 31 :

Pour établir l'existence du préjudice irréparable, il faut produire des éléments de preuve suffisamment probants, dont il ressort une forte probabilité que, faute de sursis, un préjudice irréparable sera inévitablement causé. Les hypothèses, les conjectures et les

affirmations discutables non étayées par les preuves n'ont aucune valeur probante [...].

[16] De même, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c Oshkosh Defense Canada Inc*, 2018 CAF 102 [*Oshkosh*], elle dit au paragraphe 25 que « pour prouver qu'il y a préjudice irréparable, la partie requérante doit établir de manière détaillée et concrète qu'elle subira un préjudice réel, certain et inévitable — et non pas hypothétique et conjectural — qui ne pourra être redressé plus tard » ou, au paragraphe 30, que la partie qui présente la requête a le fardeau « de produire des éléments de preuve précis et détaillés établissant la probabilité d'un préjudice irréparable ».

[17] En l'espèce, Beausite n'a pas réussi à démontrer que le refus de l'injonction l'exposerait à un préjudice irréparable, pour les motifs qui suivent.

(1) Les pertes pécuniaires et le caractère théorique de l'appel

[18] Beausite soutient que l'obligation de se conformer à l'OEPE lui causera des pertes pécuniaires irréversibles. De manière plus générale, elle prétend que l'appel devant cette Cour deviendra théorique si l'OEPE n'est pas suspendu durant l'instance. Ces arguments ne sauraient être retenus.

[19] La simple affirmation qu'un appel risque de devenir théorique en l'absence de suspension est généralement insuffisante pour faire la preuve d'un préjudice irréparable. Dans la décision *Fortius Foundation c Canada (Revenu national)*, 2022 CAF 176 aux paragraphes 27 et 29, le juge Donald J. Rennie de la Cour d'appel fédérale s'est exprimé ainsi :

[...] le fait de retenir l'affirmation selon laquelle le rejet d'une requête en vue d'obtenir une mesure de redressement provisoire rend la demande théorique donnerait lieu à une issue prédéterminée dans toutes les affaires analogues. Dans tous les cas, un organisme de bienfaisance enregistré, dont le statut risque d'être révoqué, pourrait effectivement nuire à la capacité du ministre d'exercer les pouvoirs que le paragraphe 168(2) de la LIR lui confère en déposant une demande qui vise à obtenir un sursis à long terme à la révocation et une requête qui vise à obtenir un sursis provisoire.

[...]

Notre Cour a rejeté les affirmations générales de préjudice irréparable dans le contexte de la révocation du statut d'organisme de bienfaisance, en tenant compte du fait que, dans tous les cas, un organisme de bienfaisance pourrait affirmer que ses activités seraient gravement compromises par la révocation du ministre et par toute réduction subséquente des dons [...].

[20] Ce principe est renforcé par l'article 271 de la Loi, qui prévoit qu'un OEPE n'est pas suspendu par le dépôt d'un avis d'appel. Le législateur n'a donc pas voulu que le caractère théorique d'un appel soit une raison suffisante pour entraîner la suspension d'un OEPE durant l'appel. Autrement dit, pour obtenir la suspension d'un OEPE, il faut faire la preuve d'un préjudice plus important que les inconvénients associés au fait de devoir se conformer à un ordre qui pourrait être infirmé ultérieurement.

[21] De plus, on considère habituellement qu'une perte purement pécuniaire ne constitue pas un préjudice irréparable qui permet d'obtenir une injonction interlocutoire, puisqu'elle peut généralement être compensée par l'octroi de dommages-intérêts.

[22] De toute manière, Beausite n'a présenté aucune preuve précise des pertes pécuniaires qu'elle pourrait subir si elle devait se conformer à l'OEPE. Elle n'a pas non plus tenté de

démontrer qu'elle subirait les types de préjudice évoqués par la Cour suprême dans les extraits de l'arrêt *RJR* cités plus haut. Beausite n'a donc pas satisfait les exigences posées par les décisions *Glooscap* et *Oshkosh*.

(2) Le risque de poursuite pénale

[23] Beausite allègue qu'elle sera exposée à des poursuites pénales et M. Proulx sera susceptible d'être mis en état d'arrestation, voire emprisonné si l'OEPE n'est pas suspendu. Ces allégations sont dépourvues de fondement factuel.

[24] À ce jour, aucune poursuite pénale n'a été déposée contre Beausite. Dans son affidavit en réponse à la présente requête, l'agent de l'autorité Pascal Bélanger affirme qu'aucune enquête de nature pénale n'a été ouverte et que le ministère n'a pas l'intention de le faire. Rien ne permet de mettre en doute cette affirmation. De plus, l'affidavit de Jason Gilead, gestionnaire des opérations de la Direction de l'application de la loi en environnement du ministère, révèle que ce sont des équipes distinctes qui sont chargées des inspections et des enquêtes visant à déposer des accusations pénales et que l'ouverture d'une enquête est assujettie à une procédure interne détaillée. Enfin, la personne qui fait l'objet d'une enquête doit en être avisée. En l'espèce, Beausite n'a jamais reçu un tel avis.

[25] Beausite se fonde sur une politique du ministère concernant l'observation et l'application de la Loi, datée de mars 2001. Cette politique fait état de la vaste gamme de mesures que le ministère peut prendre afin d'assurer la conformité à la Loi. Elle précise qu'on envisagera en premier lieu des mesures qui ne nécessitent pas de poursuites judiciaires, comme un OEPE. Des

poursuites pénales ne seront envisagées que dans des cas de préjudice grave ou de mauvaise foi, ou si des mesures plus légères ne sont pas susceptibles d'atteindre leur objectif. La teneur générale de cette politique est compatible avec le fait que le ministère n'envisage actuellement pas de porter des accusations pénales contre Beausite. On ne saurait prétendre le contraire en citant certaines phrases hors contexte.

[26] De plus, les prétentions de Beausite sont fondées sur l'hypothèse que celle-ci ne se conformera pas à l'OEPE si celui-ci n'est pas suspendu. Or, on ne peut normalement pas satisfaire au critère du préjudice irréparable en invoquant son propre comportement : *Glooscap*, au paragraphe 39; *Janssen Inc c Abbvie Corporation*, 2014 CAF 112 au paragraphe 24.

[27] Le préjudice allégué est donc purement hypothétique.

(3) La prétendue violation des droits constitutionnels

[28] Beausite soutient également qu'un préjudice irréparable découle de la violation de ses droits constitutionnels. Cette violation découlerait de l'utilisation des pouvoirs d'inspection du ministère en vue d'amasser des preuves afin d'intenter une poursuite pénale, contrairement aux principes énoncés dans l'arrêt *R c Jarvis*, 2002 CSC 73, [2002] 3 RCS 757 [*Jarvis*]. Le défaut d'obtenir un mandat avant d'effectuer une perquisition aurait entraîné une violation de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [la Charte].

[29] Beausite a plaidé ces moyens devant le Tribunal et a demandé l'annulation de l'OEPE à titre de réparation selon le paragraphe 24(1) de la Charte. Le Tribunal a statué qu'il n'avait pas

compétence pour annuler un OEPE en raison d'une violation de la Charte. Il s'est néanmoins penché sur les allégations de violation de la Charte et a conclu qu'elles n'étaient pas fondées.

[30] La prétendue violation des droits constitutionnels de Beausite ne donne pas lieu à un préjudice irréparable. Ces prétentions sont dépourvues de fondement factuel. De toute manière, même si une violation de la Charte avait eu lieu, la mesure de réparation recherchée par Beausite en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte sera disponible même si l'injonction interlocutoire n'est pas accordée.

[31] L'arrêt *Jarvis* établit que les articles 7 et 8 de la Charte ont une portée restreinte lorsque l'État entreprend des vérifications ou des inspections de nature essentiellement administrative. Par contre, lorsqu'une enquête vise à déposer des accusations pénales, les articles 7 et 8 exigent que les agents de l'État obtiennent des mandats de perquisition au lieu d'utiliser des pouvoirs d'inspection ou de demande péremptoire. Dans l'arrêt *Jarvis*, au paragraphe 88, la Cour suprême a employé l'expression « franchir le Rubicon » pour décrire le passage d'une inspection administrative à une enquête pénale.

[32] En l'espèce, comme il a été établi plus haut, la preuve ne permet aucunement de conclure que les agents du ministère ont « franchi le Rubicon ». Les inspections qui ont été effectuées ne visaient qu'à émettre un OEPE et non à déposer des accusations pénales. À cet égard, Beausite plaide que le critère pour l'émission d'un OEPE, à savoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi a eu lieu, est similaire au critère qui permet d'obtenir un mandat de perquisition en vertu de l'article 220 de la Loi. On ne saurait cependant déduire de cette

similitude que le ministère a l'intention d'engager des poursuites pénales, alors que l'ensemble de la preuve tend à démontrer le contraire.

[33] Beausite a également invoqué l'arrêt *R v Inco Ltd* (2001), 54 RJO (3^e) 495, de la Cour d'appel de l'Ontario. Cet arrêt est antérieur à l'arrêt *Jarvis* de la Cour suprême. Il n'est pas nécessaire d'entreprendre une analyse détaillée de cet arrêt, puisque dans l'hypothèse où il s'écarte de l'analyse proposée par la Cour suprême dans l'arrêt *Jarvis*, c'est ce dernier qui doit prévaloir.

[34] Quoi qu'il en soit, la suspension de l'OEPE n'est pas nécessaire en vue d'éviter un préjudice irréparable. Le fait de se conformer à l'OEPE ne constitue pas une violation des droits constitutionnels de Beausite et n'aggraverait pas la prétendue violation. Beausite pourra toujours rechercher l'annulation de l'OEPE dans le cadre de l'appel devant notre Cour, mais, comme il a été expliqué plus haut, l'obligation de s'y conformer dans l'intervalle ne constitue pas un préjudice irréparable. Si des accusations pénales devaient un jour être déposées contre Beausite, le tribunal saisi de l'affaire pourra statuer sur ces allégations et exclure la preuve le cas échéant.

C. *La prépondérance des inconvénients*

[35] À la troisième étape de l'analyse, il s'agit de comparer le préjudice subi par les appelants si l'injonction n'est pas accordée et le préjudice subi par l'intimé si l'injonction est accordée. Dans le cas où l'intimé est un organisme public, l'intérêt public fera souvent pencher la balance en sa faveur. La Cour suprême l'explique ainsi dans l'arrêt *RJR*, à la page 346 :

On pourra presque toujours satisfaire au critère en établissant simplement que l'organisme a le devoir de favoriser ou de protéger l'intérêt public et en indiquant que c'est dans cette sphère de responsabilité que se situent le texte législatif, le règlement ou l'activité contestés. Si l'on a satisfait à ces exigences minimales, le tribunal devrait, dans la plupart des cas, supposer que l'interdiction de l'action causera un préjudice irréparable à l'intérêt public.

[36] En l'espèce, le Règlement vise à contrer une menace fort sérieuse à l'environnement et à la santé. L'affidavit de Lyne Potvin fait état des dangers découlant de la présence de BPC dans l'environnement :

À de forte exposition, les effets indésirables observés comprennent une forme grave d'acné, le gonflement des paupières, la décoloration des ongles et de la peau, l'engourdissement des bras ou des jambes, la faiblesse, des spasmes musculaires, une bronchite chronique et des troubles du système nerveux. Certaines données portent aussi à croire qu'il existe un lien entre l'exposition prolongée à de fortes concentrations de BPC et l'incidence accrue du cancer, particulièrement celui du foie et du rein.

[37] D'ailleurs, les BPC ont fait partie des premières substances réglementées en vertu de la Loi actuelle ou de lois antérieures semblables. Ils font l'objet de traités internationaux auxquels le Canada a adhéré. Selon le résumé de l'étude d'impact de la réglementation préparé lors de l'adoption du Règlement actuel, l'objectif principal visé par celui-ci est la quasi-élimination des BPC de l'environnement.

[38] Il fait peu de doute que l'intérêt public exige que des efforts soutenus soient déployés en vue de l'élimination des BPC. Dans ce contexte, la prépondérance des inconvénients penche fortement en faveur du ministre. L'intérêt public l'emporte sur tout préjudice de nature

pécuniaire que Beausite pourrait subir en raison de l'obligation de se conformer à l'OEPE dès maintenant.

[39] Beausite soutient néanmoins que la suspension de l'OEPE durant l'instance devant le Tribunal et, plus généralement, le délai de plusieurs années écoulé depuis l'inspection initiale en 2016 démontrent qu'il n'y a aucune urgence à effectuer les travaux. Il n'en est rien. D'une part, plusieurs facteurs peuvent expliquer ces délais, notamment la complexité des inspections nécessaires en raison de la dimension du site, la pandémie, les ressources limitées du ministère et le refus de Beausite de se conformer aux OEPE émises depuis 2016. D'autre part, un délai supplémentaire ne ferait que retarder davantage l'accomplissement de l'objectif du Règlement, c'est-à-dire la quasi-élimination des BPC de l'environnement. En réalité, plus le temps passe, plus il devient urgent de se conformer au Règlement.

III. Conclusion

[40] En somme, Beausite n'a pas démontré qu'elle subira un préjudice irréparable si l'injonction n'est pas accordée. De plus, la prépondérance des inconvénients s'oppose à l'émission d'une injonction. Pour ces motifs, la demande de Beausite sera rejetée.

ORDONNANCE dans le dossier T-2337-23

LA COUR STATUE que

1. La requête visant à obtenir une injonction interlocutoire est rejetée.
2. Les appelants sont condamnés aux dépens.

« Sébastien Grammond »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2337-23

INTITULÉ : BEAUSITE MÉTAL INC., MICHEL PROULX c LE
MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
CHANGEMENT CLIMATIQUE ET PAUL DALY,
EN SA QUALITÉ DE RÉVISEUR AU TRIBUNAL
DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 28 NOVEMBRE 2023

ORDONNANCE ET MOTIFS : LE JUGE GRAMMOND

DATE DES MOTIFS : LE 30 NOVEMBRE 2023

COMPARUTIONS :

Richard Généreux POUR LES APPELANTS

Philippe Proulx POUR L' INTIMÉ
Miriam Cloutier

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Services juridiques Evolex inc. POUR LES APPELANTS
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada POUR L' INTIMÉ
Ottawa (Ontario)