

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-132389-241

COUR SUPÉRIEURE  
(Chambre civile)

---

**CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**, personne morale à but non lucratif légalement constituée, ayant son siège social au 5248, boulevard Saint-Laurent, à Montréal, district de Montréal, H2T 1S1

Demandeur

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (gouvernement du Québec)**, ayant un établissement au 1, rue Notre-Dame Est, bureau 8.00, à Montréal, district de Montréal, province de Québec, H2Y 1B6

Défendeur

---

---

**POURVOI EN CONTRÔLE JUDICIAIRE  
ET DEMANDE EN JUGEMENT DÉCLARATOIRE**

(Art. 529 (3<sup>o</sup>) et art. 142 *C.p.c.*)

---

**AU SOUTIEN DE SA DEMANDE, LE DEMANDEUR EXPOSE CE QUI SUIT :**

**I. L'OBJET DE LA DEMANDE**

1. Le gouvernement du Québec ne se conforme pas à la volonté du législateur de fournir rapidement un accès efficace à l'information environnementale via une modification clé de la principale loi environnementale de la province, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2 (**LQE**).

2. Cette honorable Cour est appelée à décider si le gouvernement a le loisir de contrecarrer cette volonté du législateur en retardant indéfiniment ou en refusant sa mise en œuvre.

## II. LES FAITS

3. Le 23 mars 2017, est adoptée et sanctionnée une loi qui apporte une réforme importante de la LQE, soit la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, LQ 2017, c. 4 (**Loi de 2017**).
4. Un élément phare de cette réforme est une nette amélioration de l'accès du public à l'information environnementale. La Loi de 2017 prévoit la diffusion d'une série de documents et de renseignements touchant à l'environnement, et ce, dans un registre publié sur le site Internet du ministère de l'Environnement (**Registre**).
5. En effet, la Loi de 2017 modifie ainsi les articles 118.5 et 118.5.3 LQE :

Avant la Loi de 2017	Après la Loi de 2017
<p><b>118.5.</b> Le ministre tient un registre de:</p> <p>a) toutes les demandes de certificat d'autorisation, de certificat, d'autorisation ou de permis soumises en vertu des articles 22, 31.1, 31.6, 31.75, 32, 32.1, 32.2, 48, 55, 70.10, 70.14, 160 et 196;</p>	<p><b>118.5.</b> Le ministre tient <b>un registre dans lequel sont rendus accessibles au public les documents et les renseignements</b> suivants :</p> <p>1° les demandes de délivrance, de modification, de renouvellement, de suspension ou de révocation d'autorisation soumises en vertu de la présente loi;</p>

<p>b) tous les certificats d'autorisation, les certificats, les autorisations et les permis délivrés en vertu desdits articles et de tous ceux qui sont suspendus ou révoqués;</p> <p>[...].</p>	<p>2° les autorisations, les accréditations et les certifications délivrées, modifiées et renouvelées en vertu de la présente loi, incluant tous les renseignements, documents, études et analyses mentionnés à l'article 27 ainsi que les autres renseignements, documents ou études faisant partie intégrante de celles-ci en vertu d'une autre disposition de la présente loi; [...].</p>
<p><b>118.5.3. Les renseignements</b> contenus dans les registres prévus par les articles 118.5 à 118.5.2 ont un caractère public.</p> <p>Le ministre publie avec diligence <b>ces renseignements</b> sur le site Internet du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. [...].</p>	<p><b>118.5.3. [...]</b> <b>[L]es documents et les renseignements</b> contenus dans les registres constitués par les articles 118.5 à 118.5.2 ont un caractère public, à l'exception des [...].</p> <p>Le ministre publie avec diligence <b>ces documents et ces renseignements</b> sur le site Internet de son ministère.</p>

(nos caractères gras)

6. Ainsi, le nouveau Registre doit permettre au public d'accéder instantanément au **contenu** des documents énumérés, et non seulement à une liste de type « plumitif » énumérant seulement les documents sans en rendre disponible le contenu, comme c'est le cas pour le registre qui précède cette réforme.

7. Le cinquième paragraphe des notes explicatives de la Loi de 2017 énonce :

« En matière d'accès à l'information, cette loi donne un caractère public à davantage d'information de nature environnementale. Elle établit, notamment, que **les autorisations ministérielles seront rendues publiques dans un registre accessible sur le site Internet du ministère** du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, avec la majorité des documents qui en font partie intégrante de même que les études sur lesquelles se fonde une autorisation. » (nos caractères gras)

8. Durant les travaux législatifs, à la conclusion de l'étude article par article de la Loi de 2017, le ministre de l'Environnement (**Ministre**) de l'époque énonce<sup>1</sup> :

« [...] pour ce qui est de la population et de l'accès à l'information de la population, il y a des gains très importants qui ont été faits par ce projet de loi et le travail qu'on a fait.

Vous savez, Mme la Présidente, la question de... d'acceptabilité sociale, dis-je, en est une qui est fondamentale en matière d'environnement. Et, au cours des dernières années, la population, à bon droit, s'implique davantage, pose plus de questions, s'intéresse et veut avoir accès à l'information à tel point que, maintenant, le ministère de l'Environnement traite 12 000 à 14 000, même 15 000 demandes d'accès à l'information chaque année. Alors, ça, c'est du personnel du ministère de l'Environnement qui passe leur temps à traiter des demandes d'accès à l'information plutôt que de faire ce qu'ils doivent faire d'abord et avant tout, c'est-à-dire protéger l'environnement, mais non seulement pour cette raison-là, mais pour une raison bien fondamentale : qu'on veuille savoir et on veuille comprendre la nature des projets qui sont proposés en matière d'autorisation environnementale.

Nous avons **transformé** le principe d'accessibilité aux renseignements qui sont rattachés aux projets. **Nous avons créé un registre d'autorisations environnementales, ce qui fera en sorte que, dès que le ministère de l'Environnement a l'information — une demande de projet, les détails, tous les documents afférents au projet — ces documents-là seront versés au registre d'autorisations environnementales. La population, les intervenants, les groupes auront accès à plus d'information plus rapidement. Et ça, c'est un gain très important de ce projet de loi,** Mme la Présidente.

[...].

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, *Journal des débats*, 41<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., vol. 44, n<sup>o</sup> 236, 21 mars 2017, p. 14196-14197 et 14206 (D. Heurtel).

Alors, ce qu'il est important de souligner — parce que le gros des commentaires de la députée était sur l'accès à l'information — à l'origine, le projet de loi introduisait une innovation importante, ce qui est le registre des autorisations environnementales, et, **au net, les citoyens et citoyennes du Québec vont avoir accès à plus d'informations plus rapidement. Et ça, c'est indéniable. C'était indéniable dès le départ.** » (nos caractères gras)

9. Un an plus tard, le 23 mars 2018, l'ensemble des modifications législatives de la Loi de 2017 sont entrées en vigueur, sauf pour une seule : celle concernant le Registre.
10. C'est l'article 310 de la Loi de 2017 qui dicte les modalités d'entrée en vigueur des dispositions de cette loi :

« DISPOSITION FINALE

**310.** Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 23 mars 2018, à l'exception :

1° des articles [...], qui entrent en vigueur le 23 mars 2017;

2° de l'article 118.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), remplacé par l'article 188 de la présente loi, **qui entrera en vigueur à la date fixée par le gouvernement.** » (nos caractères gras)

11. À cette époque, il est anticipé que cette entrée en vigueur pourrait être légèrement postérieure à un délai d'un (1) an, et donc potentiellement dépasser la date du 23 mars 2018<sup>2</sup> :

« **M. Gaudreault** : Oui. Au deuxième paragraphe du premier alinéa, on dit : L'article 118.5... Alors, c'est la disposition autour du registre. Là, on précise... qui doit rentrer à la date fixée... en vigueur à la date fixée par décret du gouvernement.

---

<sup>2</sup> Assemblée nationale, Commission permanente des transports et de l'environnement, *Journal des débats*, 41<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., vol. 44, n° 108, 14 mars 2017, p. 62 (S. Gaudreault).

Alors, **pourquoi précisément sur cet article-là on amène le décret et on ne l'inclut pas dans le 12 mois, là, automatique?** [...].

**Mme Lizotte (Marie-Josée)** : Oui. La mise en place du registre demande quand même, pour les autorisations, une infrastructure informatique importante, puis il fallait être certain que le projet de loi serait à terme pour aller à fond de train pour le développer. Donc, **on anticipe que peut-être ce ne sera pas exactement 12 mois, le registre, en même temps que la mise en vigueur de la loi qui va être disponible. Donc, c'est pour ça que c'est fixé par décret du gouvernement.**

**Le Président (M. Iracà)** : Merci, Mme Lizotte. 288, questions, commentaires, interventions?

**M. Gaudreault** : Bien, c'est sûr que le gouvernement a une expérience plutôt compliquée avec le monde informatique, alors je comprends qu'il faut qu'il se garde un petit peu de réserve, là, mais on s'entend quand même que la question du registre, c'est quand même une portion extrêmement importante, là. C'est toute la question du droit du public à l'information, et, en tout cas, évidemment, notre souhait, c'est que ça se fasse avec le plus de rigueur et dans les meilleurs temps possible (*sic*). On va dire ça comme ça, là.

**Le Président (M. Iracà)** : Merci, M. le député de Jonquière. M. le ministre.

**M. Heurtel** : Je peux dire, M. le Président, que **je partage le souhait** et plus que ça, là, ce qui a été exprimé par le député de Jonquière, mais c'est pour ça qu'on est allés... parce que c'était une question, quand on a modifié l'article 279... je pense que c'est le député de Jonquière qui se demandait pourquoi on est passés de trois lignes à un amendement qui crée plusieurs articles. C'est justement pour ça. On s'est donné un régime transitoire très détaillé et, je dois dire, complet pour justement s'assurer qu'on puisse gérer. Puis dans le régime transitoire, de 279 jusqu'à 279.3, il y a une liste de ce qui est accessible. On rend publics les documents. On est en phase avec l'esprit de ce qu'on a voulu mettre en place à 118.5.

Alors, c'est pour ça que, justement, **on va tout faire pour arriver dans les temps, mais on devait se donner, je crois, une disposition qui nous permettait, si jamais on n'y arrivait pas, bien de pouvoir y arriver ultérieurement, mais on va tout faire pour y arriver**, mais **entre-temps** on a des dispositions transitoires qui nous permettent quand même de travailler convenablement. » (nos caractères gras)

12. En date des présentes, presque huit (8) ans après la sanction de la Loi de 2017, le gouvernement n'a toujours pas fixé cette date d'entrée en vigueur.
13. De plus, à ce jour, le gouvernement refuse de déterminer **quand** il fixera cette éventuelle date d'entrée en vigueur. Jusqu'à présent, a été écartée l'idée de prendre un décret maintenant et d'y prévoir une date d'entrée en vigueur dans quelques années, **PIÈCE P-29**.
14. Le demandeur et d'autres personnes ont multiplié les démarches auprès du gouvernement pour connaître ces deux (2) dates : 1) **quand** il fixera la date d'entrée en vigueur; et 2) la date d'entrée en vigueur elle-même. Des démarches pertinentes en ce sens sont exposées dans la déclaration sous serment de Madame Geneviève Paul, ci-jointe.
15. Malgré ces démarches, le gouvernement n'a jamais expressément reconnu, à la connaissance du demandeur, qu'il est obligé par le législateur à fixer une date d'entrée en vigueur. Sans l'intervention des tribunaux, cette entrée en vigueur continuera d'être retardée indéfiniment, voire refusée.
16. Le 27 mars 2023, le demandeur interpelle le défendeur dans une lettre ouverte publiée dans le journal *Le Devoir* et co-signée par 80 personnes, **PIÈCE P-11**.
17. Le lendemain de la parution de cette lettre ouverte, le 28 mars 2023, le Ministre « [demande] aux équipes de [son] ministère de [lui] présenter un calendrier de réalisation rapidement pour la mise en ligne de ce registre », **PIÈCE P-27, en liasse**.

18. Au cours des jours suivants, des correspondances et des documents échangés au sein du ministère de l'Environnement<sup>3</sup> (**Ministère**) mentionnent des échéanciers possibles et des hypothèses en matière de priorisation du Registre et des investissements requis en ressources humaines et financières. Notamment, la possibilité est évoquée que ce serait en 2028 que le gouvernement serait prêt à déterminer la date d'entrée en vigueur. Cet échéancier est toutefois « retiré », **PIÈCE P-31**, et le Ministre ne fournit publiquement aucune échéance pour l'une ou l'autre des deux (2) dates en litige, même quand la question lui est posée à l'Assemblée nationale, **PIÈCE P-13, en liasse**.
19. Environ un (1) an après la demande du Ministre à ses équipes de lui présenter un calendrier de réalisation « rapidement », le 16 février 2024, le Ministère en est encore au début du processus, selon un échange de courriels au sein du Ministère, **PIÈCE P-33** :

« Néanmoins, et bien que l'échéancier de la mise en place du registre public ne puisse être précisé, le ministère a **entamé** un processus interne visant à **dégager des solutions** qui **pourront** être déployées pour assurer l'engagement du Ministre à l'égard d'un registre public. »  
(nos caractères gras)

### III. LES MOYENS

#### A. Une obligation incombe au gouvernement de fixer une date d'entrée en vigueur

20. En l'espèce, la branche législative de l'État a délégué à la branche exécutive un pouvoir très précis et très circonscrit, soit celui de déterminer seulement la **date** d'entrée en vigueur de l'article 118.5 LQE tel que modifié par la Loi de 2017.

---

<sup>3</sup> Le ministère responsable de l'Environnement a reçu plusieurs désignations différentes, lesquelles n'ont aucune incidence sur le présent litige. Nous utilisons donc cette désignation simplifiée.

21. Le législateur n'a **pas** délégué au gouvernement le pouvoir de décider si le Registre sera mis en ligne ou non.

22. À travers le prisme du droit administratif, le gouvernement possède deux pouvoirs, l'un lié et l'autre discrétionnaire, à savoir respectivement :

1) le « pouvoir lié » de **prendre un décret** pour fixer une date d'entrée en vigueur; et

2) le pouvoir discrétionnaire de **déterminer ladite date.**

23. Le pourvoi en contrôle judiciaire du demandeur concerne le premier.

24. Le caractère lié de ce pouvoir appert notamment :

- des explications non équivoques et non contredites fournies durant les travaux législatifs à l'Assemblée nationale, reproduites ci-haut;
- des notes explicatives de la Loi de 2017, reproduites ci-haut; et
- du texte de l'article 310 de cette loi :

« **310.** Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 23 mars 2018, à l'exception :

[...];

2° de l'article 118.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), remplacé par l'article 188 de la présente loi, **qui entrera en vigueur à la date fixée par le gouvernement.** » (nos caractères gras)

25. Ainsi, le demandeur soumet que la branche exécutive de l'État n'a pas le loisir de retarder indéfiniment cette date d'entrée en vigueur, ni de refuser de la fixer.
26. Le demandeur demande donc respectueusement à cette honorable Cour de le confirmer par déclaration, puis d'ordonner au défendeur de s'exécuter.
27. Il y a des conséquences préjudiciables concrètes pour les citoyen·nes de ne pas avoir l'accès rapide à l'information environnementale via le registre, tel que prévu par le législateur, et de devoir passer par les processus de demandes d'accès à l'information, le tout tel qu'il sera démontré à l'audience.
28. Il y a également des conséquences préjudiciables concrètes pour les citoyen·nes d'être assujetti·es à un régime transitoire indéfiniment, le tout tel qu'il sera démontré à l'audience.

**B. La date d'entrée en vigueur doit nécessairement devenir déraisonnable un jour**

29. Sans que la Cour ne détermine précisément le seuil de la raisonnable pour cette date d'entrée en vigueur, le demandeur soumet que serait nécessairement déraisonnable un délai de plus de dix (10) ans à compter de l'entrée en vigueur de toutes les autres dispositions de cette dernière loi, soit à compter du 23 mars 2018. Le demandeur demande à la Cour de le confirmer par déclaration.
30. Dans tous les cas, le demandeur soumet qu'il y a lieu de tenir compte du délai qui sera écoulé entre la sanction de la Loi de 2017 et la date à laquelle le jugement à intervenir sera rendu.

31. Le Registre en litige n'est pas le seul registre public prévu à la LQE ou dans d'autres lois environnementales. Au contraire, les lois obligent le Ministre à tenir plusieurs registres d'informations environnementales et de les publier sur le site Internet du Ministère.
32. Dans les faits, le Ministre publie déjà ces autres registres sur le site Internet du Ministère. Plusieurs de ceux-ci permettent au public d'accéder instantanément au contenu des documents énumérés, et non seulement à une liste de type « plumitif » comme c'est le cas pour la version actuelle du registre de l'article 118.5 LQE.
33. Environ six (6) mois après la sanction de la Loi de 2017, l'analyse interne du Ministère datée du 21 septembre 2017, **PIÈCE P-19** (page 138) énonçait :
- « La date cible d'entrée en vigueur du décret gouvernemental rendant effective la diffusion systématique des renseignements et documents afférents aux autorisations ministérielles est **prévue pour l'été 2018**. » (nos caractères gras)
34. La présente demande est bien fondée en fait et en droit.

**POUR CES MOTIFS, PLAISE À LA COUR :**

- 1) **ACCUEILLIR** la présente demande;
- 2) **DÉCLARER** que le gouvernement du Québec doit fixer une date d'entrée en vigueur de l'article 118.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, remplacé par l'article 188 de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, LQ 2017, c. 4;

- 3) **ORDONNER** au gouvernement du Québec de fixer, dans les six (6) mois à compter du jugement à intervenir, une date d'entrée en vigueur de l'article 118.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, remplacé par l'article 188 de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, LQ 2017, c. 4;
- 4) **DÉCLARER** que, pour la date d'entrée en vigueur de l'article 118.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, remplacé par l'article 188 de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, LQ 2017, c. 4, est déraisonnable un délai de plus de dix (10) ans à compter de l'entrée en vigueur de toutes les autres dispositions de cette dernière loi, soit à compter du 23 mars 2018;
- 5) **LE TOUT** avec les frais de justice.

À Montréal, le 9 décembre 2024

---

**Centre québécois du droit de l'environnement  
(CQDE)**  
(Me Marc Bishai et Me Alexane Francisci)  
Avocat·es du demandeur  
marc.bishai@cqde.org / alexane.francisci@cqde.org  
5248, boul. Saint-Laurent  
Montréal (Québec) H2T 1S1  
Tél. : 514 991-9005  
Télé. : 514 866-6296  
Code : AB0DT6