

Repères, Avril, 2022

Marc-André BOUCHER\*, Nikolas BLANCHETTE\* et AI BRIXI\*

Commentaire sur la décision Communauté métropolitaine de Montréal c. Sanimax Lom inc. – Le pouvoir implicite de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière d'obligations environnementales

## Indexation

**MUNICIPAL** ; INFRACTIONS AUX RÈGLEMENTS MUNICIPAUX ; **ENVIRONNEMENT** ; *RÈGLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL NO. 2008–47 SUR L'ASSAINISSEMENT DES EAUX* ; **INTERPRÉTATION DES LOIS**

## TABLE DES MATIÈRES

### [INTRODUCTION](#)

### [I– LES FAITS](#)

### [II– LA DÉCISION DE PREMIÈRE INSTANCE](#)

### [III– LA DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE](#)

### [IV– LE COMMENTAIRE DES AUTEURS ET LA CONCLUSION](#)

## Résumé

*Les auteurs commentent cette décision dans laquelle la Cour supérieure a maintenu la décision de la Cour municipale de la Ville de Montréal ayant déclaré Sanimax LOM inc. coupable d'infractions pénales en matière environnementale.*

## INTRODUCTION

Dans la décision *Communauté métropolitaine de Montréal c. Sanimax Lom inc.*<sup>1</sup>, la Cour supérieure a rendu une décision très importante en droit municipal en confirmant que l'entreprise Sanimax était tenue de respecter ses obligations environnementales.

Ce jugement vient à la fois confirmer et étoffer le principe général d'interprétation des lois, dans le contexte particulier de la protection de l'environnement, en rappelant que celles-ci doivent être interprétées de façon large, libérale et contextuelle, suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la législation, de son objet et de l'intention du législateur<sup>2</sup>. En outre, sans le mentionner explicitement, cette décision constitue une application de la doctrine des pouvoirs implicites.

Dans cette affaire, *Samina LOM inc.* (ci-après « Sanimax ») a reçu une série de constats d'infraction de la part de la Ville de Montréal (ci-après la « Ville ») pour avoir, entre autres, déversé dans le système d'assainissement municipal des eaux usées qui contenaient des contaminants en contravention avec le Règlement 2008-47 sur l'assainissement des eaux (ci-après le « Règlement 2008-47 ») de la Communauté métropolitaine de Montréal (ci-après la « CMM ») qui interdit ce genre de déversement.

Il faut noter que la CMM a délégué l'application et la mise en oeuvre du Règlement n<sup>o</sup> 2008-47 à la Ville de Montréal sur le territoire de celle-ci<sup>3</sup>.

La Cour est d'avis que le juge de première instance n'a pas commis d'erreur en ayant correctement énoncé les principes applicables en matière d'interprétation de validité de dispositions réglementaires, de défense de diligence raisonnable et de détermination de la peine.

## I– LES FAITS

Sanimax exploite, depuis 1958, une entreprise d'équarrissage spécialisée dans la transformation de sous-produits d'animaux dans l'arrondissement Rivière-des-Prairies, à Montréal, sur le territoire de la CMM. Cette dernière transforme principalement des déchets d'abattoirs. Plus spécifiquement, elle traite et recycle des plumes de volailles, du gras de poulets et de porcs. Ce faisant, elle a besoin d'une grande quantité d'eaux et, conséquemment, elle produit des eaux usées.

Suite à des prélèvements effectués à l'aide d'un échantillonneur, un agent de la Ville constate que les normes du Règlement 2008-47 sont dépassées. C'est dans ce contexte qu'une série de constats d'infraction sont signifiés à Sanimax en lien avec

diverses contraventions au Règlement 2008-47.

Essentiellement, la CMM reproche à Sanimax d'avoir omis de respecter les articles 6 paragraphe c), 9 paragraphe b) et 10 paragraphe f) du Règlement 2008-47.

De manière plus précise, la CMM reproche à Sanimax d'avoir :

- Déversé dans un premier temps des contaminants d'huiles grasses et de sulfures dans des concentrations ou des quantités supérieures aux normes maximales prévues à l'article 6 c) du Règlement 2008-47<sup>4</sup>.
- Ensuite, la CMM reproche à Sanimax d'avoir effectué la caractérisation des eaux usées sans la supervision d'une personne compétente et sans avoir transmis un rapport de caractérisation des eaux usées comportant l'attestation complète de la personne compétente qui a supervisé la caractérisation comme prévu à l'article 9 paragraphe b)<sup>5</sup>.
- Finalement, la CMM reproche à Sanimax de ne pas avoir accompagné le rapport de l'analyse de suivi, d'un plan des mesures qui seront mises en place pour assurer la correction de la situation et d'un échéancier de réalisation de ces mesures, alors que le rapport de l'analyse de suivi de l'établissement indique un ou des dépassements des normes, tel que prévu à l'article 10 paragraphe f)<sup>6</sup>.

## II- LA DÉCISION DE PREMIÈRE INSTANCE

Dans un premier temps, Sanimax soulève le fait que les paragraphes b) et c) de l'article 9 ainsi que le paragraphe f) de l'article 10 du Règlement 2008-47 sont illégaux, invalides et inopérants puisqu'ils ne se fondent sur aucune disposition habilitante de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (ci-après « Loi sur la CMM »).

Ainsi, la question à trancher est formulée comme suit : « Est-ce que les dispositions contestées du Règlement 2008-47 ont été adoptées en conformité avec la Loi sur la CMM ? »

De façon préliminaire, la Cour municipale souligne que la réglementation bénéficie d'une présomption de validité et, à cette fin, cite l'auteur Patrice Garant<sup>7</sup>. De plus, la Cour rappelle que les lois en matière de protection de l'environnement doivent être interprétées de façon large et libérale.

La Cour analyse l'article [159.7](#) paragraphe 3 de la Loi sur la CMM qui prévoit que cette dernière peut, par règlement, « régir » ou « prohiber » le déversement d'eaux usées :

[159.7](#). La Communauté peut, par règlement :

[...]

3° régir ou prohiber le déversement d'eaux usées ou de toutes matières qu'elle détermine dans un ouvrage d'assainissement ou dans un cours d'eau ; à cette fin, établir des catégories de contaminants ou de sources de contamination et déterminer, à l'égard d'un contaminant, la quantité ou la concentration maximale permise dans des eaux usées ou des matières déversées dans un ouvrage d'assainissement ou dans un cours d'eau ;

Selon la Cour, l'argument principal de la défenderesse repose sur le fait que les termes « régir » et « prohiber » de l'article [159.7](#) de la Loi sur la CMM ne peuvent pas viser l'obtention des rapports de caractérisation des eaux usées en conformité avec les obligations prévues au Règlement 2008-47.

Les dispositions du Règlement 2008-47, dont la validité est contestée par Sanimax, se retrouvent aux articles 9 et 10, les passages les plus pertinents étant reproduits ci-dessous :

### **Article 9-** Caractérisation des eaux usées

[...]

**b)** Cette caractérisation doit être supervisée par une personne compétente et doit identifier les éléments suivants :

[...]

**c)** Le propriétaire ou l'exploitant de l'établissement doit transmettre au responsable de l'application du règlement un rapport de cette caractérisation comportant tous les éléments identifiés au paragraphe b).

### **Article 10-** Analyses de suivi des eaux usées

[...]

f) Lorsque le rapport de l'analyse de suivi indique des dépassements des normes, le propriétaire ou l'exploitant de l'établissement doit l'accompagner d'un plan des mesures qui seront mises en place pour assurer la correction de la situation et un échéancier de réalisation de ces mesures.

Selon la Cour municipale, il faut que Sanimax établisse une incompatibilité entre le règlement et la loi habilitante ou que celui-ci en outre passe les termes. Comme suite à une analyse de la jurisprudence, la Cour mentionne que le pouvoir prévu par la loi de régir cette activité peut aller jusqu'à la prohibition de celle-ci et que la législation est suffisamment large pour permettre de requérir la production de rapports de caractérisation ainsi que leur forme et leur contenu.

En d'autres mots, la Cour n'entretient aucun doute quant à la portée de la loi habilitante et se dit d'avis que l'interprétation restrictive de Sanimax ne s'applique pas en l'espèce.

En conclusion, la Cour municipale de la Ville de Montréal<sup>8</sup> déclare que Sanimax est coupable de quatre des cinq infractions qui lui étaient reprochées. À titre de précision, il importe aussi de mentionner que la Cour a acquitté Sanimax de l'infraction 310-444-816 relative à une contamination aux sulfures en raison du défaut de suivre le protocole prévu pour l'échantillonnage.

### **III– LA DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE**

L'honorable juge Chantal Massé de la Cour supérieure est saisie de l'appel du jugement de la Cour municipale déclarant Sanimax coupable de quatre infractions pénales en matière environnementale. Sanimax en appelle également du jugement rendu sur sentence, lequel impose des amendes de 30 000 \$, 15 000 \$, 10 000 \$ et 1 000 \$.

Sanimax soutient que le premier juge a erré en ne retenant pas les moyens qu'elle a soulevés en lien avec la validité de certaines des dispositions réglementaires et en rejetant sa défense de diligence raisonnable. En outre, Sanimax plaide que la CMM ne pouvait réglementer la façon dont elle l'a fait parce que cela relèverait du « contrôle » et non de la réglementation ou de la prohibition des déversements d'eaux usées.

Selon Sanimax, l'article [159.7](#) paragraphe 3 de la Loi sur la CMM ne prévoit le pouvoir de réglementer que pour « régir ou prohiber » et, par conséquent, le « contrôle » ne relèverait pas des pouvoirs conférés à la CMM. Sanimax soumet également qu'il existe d'autres dispositions législatives prévoyant la possibilité de réglementer afin de « régir, contrôler ou prohiber » ou encore « prohiber, limiter et contrôler », ce qui milite en faveur d'une exclusion du « contrôle » dans le contexte de l'article [159.7](#) paragraphe 3.

De surcroît, Sanimax plaide que d'autres erreurs déterminantes auraient été commises en lien avec chacune des quatre infractions. Finalement, Sanimax s'en prend aussi à la décision sur sentence, prétendant notamment que le juge n'a pas tenu compte des circonstances et a prononcé des peines excessives et disproportionnées.

Certains des moyens soulevés par Sanimax s'avèrent extrêmement techniques. Dans l'ensemble, après un examen détaillé de chacun des moyens, la Cour arrive à la conclusion qu'aucun ne peut être retenu.

La Cour constate que l'interprétation du premier juge, concernant la disposition habilitante, est dénuée d'erreur, ce qui entraîne le rejet du moyen de Sanimax quant à l'invalidité des dispositions réglementaires.

De plus, la Cour précise que la décision du premier juge suivant laquelle il ne subsistait aucun doute raisonnable, quant au fait que les eaux usées et les huiles et graisses qui y ont été prélevées ne pouvaient provenir que des opérations de Sanimax, repose sur son appréciation des faits mis en preuve et qu'aucune erreur manifeste et déterminante n'a été démontrée à cet égard.

Sanimax soutient aussi que le premier juge a erré en rejetant la défense de diligence raisonnable au motif, selon elle, que la preuve était trop générale et non spécifique aux infractions reprochées.

Selon la Cour, la preuve présentée par Sanimax suivant laquelle celle-ci a investi pour le traitement des eaux, formait ses employés et entretenait ses équipements, n'est toutefois pas suffisante ou suffisamment spécifique puisque, comme l'indique le juge de première instance, il n'y a pas de démonstration qui a été faite eu égard aux moyens visant à s'assurer du bon fonctionnement ou de l'efficacité des mesures préventives en lien avec cette infraction.

Finalement, à la lumière des motifs énoncés par le juge de première instance dans sa décision sur les sentences, la Cour supérieure considère que les faits retenus par celui-ci conduisent à la conclusion qu'il n'est pas possible pour Sanimax de plaider avec succès que les sentences retenues par le premier juge seraient manifestement non indiquées.

En conséquence, les moyens d'appel soulevés dans le cadre de l'appel sur la sentence ne peuvent être retenus.

### **IV– LE COMMENTAIRE DES AUTEURS ET LA CONCLUSION**

La décision commentée met en lumière l'évolution du droit municipal et l'approche interprétative contemporaine. Lorsqu'il est question d'infractions pénales, les juristes ont souvent comme premier réflexe de conclure que celles-ci sont d'interprétation

restrictive ou stricte.

Cependant, en ces temps où notre société est régulièrement confrontée à des questions fondamentales d'ordre écologique et de santé publique, les tribunaux semblent vouloir privilégier une interprétation favorisant le plein épanouissement du droit à la qualité de l'environnement. C'est ainsi que le pouvoir de contrôler ou de demander des informations permettant de vérifier s'il y a dépassement des normes a été interprété de façon à englober le pouvoir de régir les déversements des eaux usées.

Du point de vue du droit administratif, le raisonnement et la conclusion de la Cour municipale et de la Cour supérieure peuvent, selon nous, être interprétés à la lumière de la doctrine de la compétence implicite en vertu de laquelle il est reconnu que « *sont compris dans les pouvoirs conférés par la loi habilitante non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont de fait nécessaires à la réalisation de l'objectif du régime législatif* »<sup>9</sup>.

Cette interprétation semble d'autant plus justifiée que les conséquences pratiques d'une interprétation contraire conduiraient à une situation absurde dans laquelle un règlement pourrait prétendre régir les déversements d'eaux usées, sans que ceux-ci puissent être contrôlés autrement.

C'est dans ce contexte que cette décision nous rappelle que les lois en matière de protection de l'environnement sont interprétées de façon large et libérale, suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, de son objet et de l'intention du législateur. En terminant, nous pensons qu'il est important de souligner que l'objectif poursuivi par le législateur, aussi vertueux puisse-t-il être, ne peut cependant servir de fondement à la reconnaissance de pouvoirs lorsque ceux-ci ne sont pas conférés par la loi habilitante ou qu'ils ne peuvent être inférés de la doctrine de la compétence implicite.

---

\* M<sup>e</sup> Marc-André Boucher est avocat chez Fasken. Il exerce sa pratique dans les domaines du droit administratif et constitutionnel. Il a développé une expertise toute particulière en matière de contrôle judiciaire, d'immunités de l'État, de droit municipal et de droit réglementaire fédéral et provincial, ainsi qu'en ce qui a trait au partage des compétences constitutionnelles et aux questions liées aux chartes des droits et libertés. M<sup>e</sup> Nikolas Blanchette est associé chez Fasken. Il est le leader du groupe de pratique en litige immobilier au bureau de Montréal. Son expérience est vaste et touche différents domaines : l'expropriation, les baux commerciaux, la taxation municipale (sites commerciaux, industriels et miniers), la copropriété, les projets immobiliers, les transactions immobilières, le zonage et l'urbanisme, les vices cachés, la contamination des sols, l'évaluation d'actifs immobiliers, les troubles de voisinage. En plus, il est l'un des rares avocats du cabinet à couvrir tout aspect lié à l'expropriation. M<sup>e</sup> Al Bixi est avocat au sein du groupe Litiges et résolution de conflits chez Fasken et se spécialise en litige commercial et en immobilier, dont l'expropriation.

[1.](#) 2021 QCCS 5447, [EYB 2021-421227](#).

[2.](#) *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, [REJB 1998-04271](#), par. 21 ; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, [REJB 2002-30904](#), par. 26.

[3.](#) Article 17 du Règlement 2008-47.

[4.](#) Les constats d'infraction 310-444-805 (contamination aux huiles et graisses) et 310-444-816 (contamination aux sulfures).

[5.](#) Les constats d'infraction 310-454-012 (caractérisation sans supervision) et 310-454-023 (caractérisation sans attestation).

[6.](#) Le constat d'infraction 310-454-034 (absence de plan de mesures).

[7.](#) Patrice GARANT, « Les règles de fond de la législation déléguée », dans *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> éd., 2017, p. 300, *La référence*, Montréal, Éditions Yvon Blais, [EYB2017DRA23](#).

[8.](#) 2018 QCCM 226, [EYB 2018-302982](#).

[9.](#) *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, [2006] 1 R.C.S. 140, [EYB 2006-100901](#), par. 51 ; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, [EYB 1989-67230](#), p. 1756.

Date de dépôt : 12 avril 2022

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.

©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.