

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-009554-178
(200-17-022389-159)

DATE : 13 janvier 2020

**FORMATION : LES HONORABLES JOCELYN F. RANCOURT, J.C.A.
SUZANNE GAGNÉ, J.C.A.
GENEVIÈVE COTNAM, J.C.A.**

RESSOURCES STRATECO INC.
APPELANTE – demanderesse

c.

LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
INTIMÉE – défenderesse

**LE GRAND CONSEIL DES CRIS (EYYOU ISTCHEE)
LE GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE
LA NATION CRIE DE MISTISSINI**
MIS EN CAUSE – intervenants

ARRÊT

I. Aperçu

[1] Ressources Strateco inc. (« Strateco ») est une société par actions inscrite à la bourse de Toronto qui œuvre dans le domaine de l'exploration minière. En 2005 et 2006, alors que le prix de l'uranium est à la hausse, elle acquiert 559 claims miniers dans la région des monts Otish dans le Nord-du-Québec, une région reconnue pour son potentiel

uranifère. La zone d'exploitation projetée se trouve à 210 km de Mistissini, une communauté crie, et à 275 km de Chibougamau, sur un territoire visé par la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*¹ (« *Convention* »).

[2] Au printemps 2008, Strateco entreprend les démarches pour obtenir les approbations nécessaires à la réalisation d'un projet d'exploration uranifère avancée qu'elle nomme le projet Matoush. Outre le processus d'évaluation environnementale prévu à la *Convention*, elle doit obtenir un certificat d'autorisation du ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (« *Ministre* ») en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*² (« *LQE* »).

[3] Après plusieurs consultations, le Ministre refuse de délivrer le certificat d'autorisation parce que le « projet ne fait pas l'objet d'acceptabilité sociale [de la part de la communauté crie] et n'accorde donc pas suffisamment d'importance aux principes énoncés à l'article 152 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* »³. Quelques mois auparavant, le Ministre avait annoncé qu'il suspendait la délivrance de certificats d'autorisation en lien avec la production uranifère au Québec dans l'attente des recommandations du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (« *BAPE* »).

[4] À la suite de cette décision, Strateco dépose une demande en justice contre la procureure générale du Québec (« *PGQ* »), lui réclamant des dommages-intérêts de 182 684 575 \$ ainsi que des dommages-intérêts punitifs de 10 000 000 \$. En substance, elle soutient que le Ministre ne pouvait fonder son refus de délivrer le certificat d'autorisation sur l'absence d'acceptabilité sociale. La décision du Ministre serait non seulement illégale, mais équivaldrait à une expropriation déguisée de ses claims. De plus, le gouvernement du Québec et le Ministre auraient manqué à leur devoir de cohérence en annonçant un moratoire, et ce, après avoir encouragé les entreprises à investir dans la production uranifère à l'occasion du Plan Nord.

[5] Le juge Denis Jacques de la Cour supérieure, dans un jugement étoffé, rejette la demande de Strateco⁴. Celle-ci se pourvoit en appel.

[6] La Cour est d'avis de rejeter l'appel. La décision du Ministre de refuser la délivrance du certificat d'autorisation, bien qu'elle ne relève pas clairement de la catégorie des décisions de « politique générale fondamentale », bénéficie de l'immunité relative de l'État. Strateco devait donc démontrer que le Ministre a agi de mauvaise foi ou fait preuve d'incurie ou d'insouciance grave. Cette preuve n'a pas été faite. En vertu du titre II de la *LQE*, le Ministre pouvait fonder son refus sur l'absence d'acceptabilité sociale du projet, sans pour autant que cela soit assimilé à un droit de veto accordé aux Cris. Par ailleurs,

¹ La *Convention* est approuvée, mise en vigueur et déclarée valide par la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, RLRQ, c. C-67, art. 2 et la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, S.C. 1976-77, ch. 32 [*Convention*].

² *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2 [*LQE*].

³ Pièce P-44, Avis de refus du Ministre d'émettre le certificat d'autorisation pour l'exploration avancée du projet Matoush à Strateco en date du 7 novembre 2013, paragr. 25.

⁴ *Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCS 2679 [Jugement entrepris].

le moratoire annoncé par le Ministre et son refus de délivrer le certificat ne constituent pas une expropriation déguisée des claims détenus par Strateco, ni un manquement au devoir de cohérence.

II. Contexte

A. Le régime d'évaluation environnementale applicable

[7] Les claims détenus par Strateco étant situés sur des terres de catégorie III suivant la *Convention*, le projet Matoush est assujéti à un processus d'évaluation environnementale distinct de celui établi au titre I de la *LQE*.

[8] La *Convention* est un traité moderne qui vise à concilier les droits et les intérêts des autochtones et ceux des non-autochtones dans le Nord québécois⁵. Les droits qu'elle reconnaît aux peuples autochtones sont visés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁶ dont l'objectif, rappelons-le, est « [l]a réconciliation des Canadiens autochtones et non autochtones dans le cadre d'une relation à long terme empreinte de respect mutuel »⁷.

[9] La *Convention* instaure, au chapitre 22, un régime juridique particulier de protection de l'environnement et du milieu social visant tout projet de développement susceptible de toucher l'environnement ou les personnes occupant le territoire y étant assujéti. Ce régime prévoit notamment « un processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social afin de réduire le plus possible les répercussions indésirables du développement effectué dans le Territoire ou ayant une incidence sur celui-ci, sur la population autochtone et sur les ressources fauniques du Territoire »⁸.

[10] La *Convention* prévoit également que les décisions finales relatives à l'évaluation environnementale sont prises par deux administrateurs : l'un est nommé par le gouverneur général du Canada et l'autre, par le lieutenant-gouverneur du Québec. Dans ce dernier cas, il s'agit de la sous-ministre de l'Environnement et de la Faune (« Sous-ministre »).

[11] À cette fin, la *Convention* met sur pied trois comités consultatifs sur lesquels siègent des membres nommés par le Canada, le Québec et l'Administration régionale crie :

- le Comité d'évaluation (« COMEV ») fait des recommandations aux administrateurs relativement à la portée de l'étude d'impact devant être soumise par le promoteur⁹;

⁵ *Québec (Procureur général) c. Moses*, 2010 CSC 17, [2010] 1 R.C.S. 557, paragr. 14.

⁶ *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c.11.

⁷ *Beckman c. Première nation Little Salmon/Carmacks*, 2010 CSC 53, [2010] 3 R.C.S. 103, paragr. 10.

⁸ *Convention*, art. 22.2.2a).

⁹ *Id.*, art. 22.5.14.

- le Comité provincial d'examen (« COMEX ») et le Comité fédéral d'examen (« COFEX-Sud ») révisent cette étude d'impact et recommandent aux administrateurs d'autoriser ou non le projet¹⁰. Les administrateurs ne sont toutefois pas liés par ces recommandations¹¹.

[12] Outre la protection constitutionnelle dont bénéficie la *Convention*, l'article 22.2.3 précise que « [t]outes les lois fédérales et provinciales applicables qui sont d'application générale concernant la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent dans le Territoire, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la *Convention* et, en particulier, du présent chapitre »¹².

[13] Au Québec, le titre II de la *LQE* met en œuvre le processus d'évaluation prévu par la *Convention*. Pour procéder à des travaux d'exploration avancée, Strateco doit obtenir un certificat d'autorisation du Ministre ou de la Sous-ministre, à qui cette responsabilité est déléguée par décret¹³. À cet égard, l'article 164 *LQE* prévoit ceci :

164. Lorsque le ministre est satisfait des études d'impact fournies par un requérant, il lui transmet un certificat d'autorisation ou un refus écrit. Copie de la décision est transmise à l'Administration régionale crie.

164. Where the Minister is satisfied with the impact assessment statements provided by an applicant, he shall transmit a certificate of authorization or a refusal in writing to him. Copy of such decision is transmitted to the Cree Regional Authority.

Une décision favorable peut être assortie de conditions, que le requérant doit respecter lors de la réalisation et de l'exploitation du projet.

Conditions that the applicant must respect in the carrying out and in the operation of his project may be added to a favourable decision.

Si le ministre ne suit pas, dans les matières visées au présent article et à l'article 163, les recommandations du Comité d'examen, il doit consulter à nouveau celui-ci avant de transmettre toute décision.¹⁴

If the Minister does not follow, in the matters contemplated in this section and in section 163, the recommendations of the Review Committee, he must consult it again before transmitting any decision.

¹⁰ *Id.*, art. 22.6.13.

¹¹ *Id.*, art. 22.5.15. Voir : *Québec (Procureur général) c. Moses*, *supra*, note 5, paragr. 17.

¹² *Convention*, art. 22.2.3. En l'espèce, les parties ne soulèvent aucun argument d'incompatibilité entre les dispositions de la *LQE* et celles de la *Convention*.

¹³ Pièce I-53, Décret 1233-95, (1995) 137 G.O.Q. II, 4288.

¹⁴ *LQE*, art. 164, tel qu'en vigueur le 7 novembre 2013.

[14] L'ensemble du processus au niveau provincial est chapeauté par les principes énoncés à l'article 152 LQE :

152. Dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs compétences, le gouvernement du Québec, l'Administration régionale crie, les villages cris, les municipalités, les bandes, le conseil régional de zone, le Comité consultatif, le Comité d'évaluation et le Comité d'examen accordent une attention particulière aux principes suivants :

a) la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des autochtones, dans le territoire visé à l'article 133 et de leurs droits dans les terres de la catégorie I, eu égard à toute activité reliée aux projets ayant des répercussions sur ledit territoire;

b) la protection de l'environnement et du milieu social, notamment au moyen des mesures proposées à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen visée aux articles 153 à 167, en vue de diminuer le plus possible, auprès des autochtones, les répercussions négatives des activités reliées aux projets touchant le territoire visé à l'article 133;

c) la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie, eu égard à toute activité reliée aux projets touchant le territoire visé à l'article 133;

d) la protection de la faune, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du territoire visé à l'article 133, eu égard à toute activité

152. In the exercise of their functions and jurisdictions, the Gouvernement du Québec, the Cree Regional Authority, the Cree villages, the municipalities, the Bands, the Regional Zone Council, the Advisory Committee, the Evaluating Committee and the Review Committee shall give due consideration to the following principles:

(a) the protection of the hunting, fishing and trapping rights of the Native people in the territory described in section 133 as well as their rights in Category I lands, with regard to any activity connected with projects affecting the said territory;

(b) the protection of the environment and social milieu, particularly by the measures proposed pursuant to the assessment and review procedure contemplated in sections 153 to 167, in view of reducing as much as possible for the Native people the negative impacts of the activities connected with projects affecting the territory contemplated in section 133;

(c) the protection of the Native people, of their societies, communities and economy, with regard to any activity connected with projects affecting the territory contemplated in section 133;

(d) the protection of the wildlife, of the physical and biological milieu and of the ecological systems of the territory contemplated in section 133, with

reliée aux projets touchant ledit territoire;

[...]

f) la participation des Cris à l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social prévu dans la présente section;

g) les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones;

h) le droit de réaliser des projets, que possèdent les personnes agissant légalement, dans le territoire visé à l'article 133.¹⁵

regard to any activity connected with projects affecting the said territory;

[...]

(f) the participation of the Crees in the application of the environmental and social protection regime provided for in this division;

(g) any rights and interest of non-Native people;

(h) the right of the persons acting lawfully to carry out projects in the territory contemplated in section 133.

[15] Enfin, l'exploration avancée d'une substance nucléaire requiert une licence de la Commission canadienne de sûreté nucléaire¹⁶ (« CCSN »), à qui il revient d'approuver le projet¹⁷ en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*¹⁸ (« LCEE »).

B. Les démarches réalisées par Strateco

[16] En mars 2008, Strateco avise la Sous-ministre et le président de la CCSN de son intention d'enclencher le processus pour obtenir les approbations nécessaires à la réalisation du projet Matoush. Au mois de novembre 2008, le COMEV recommande d'assujettir le projet à une procédure d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social. Strateco entreprend dès lors certaines démarches préliminaires, incluant une préconsultation auprès des Cris de Mistissini. Déjà à cette époque, les Cris expriment des inquiétudes concernant la pollution du lac Mistissini et la comestibilité des poissons du secteur durant la phase d'exploitation de la mine.

[17] En mars 2009, les administrateurs transmettent une directive commune relativement à la portée et au contenu de l'étude d'impact devant être complétée par Strateco. En raison des préoccupations entourant l'exploration et l'exploitation uranifère, l'administrateur fédéral demande à Strateco de consulter adéquatement les

¹⁵ *Id.*, art. 152. Il est à noter que l'article 152 *LQE* reprend essentiellement les principes énoncés à l'article 22.2.4 de la *Convention*, sauf celui qui figure à i) : « la réduction par des moyens raisonnables et plus particulièrement par les mesures proposées ou recommandées à la suite du processus d'évaluation et d'examen, des répercussions indésirables découlant du développement relativement à l'environnement et au milieu social sur les autochtones et les communautés autochtones ».

¹⁶ *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, L.C. 1997, ch. 9, art. 24(1) et 26.

¹⁷ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, art. 37(1).

¹⁸ *Id.*, art. 5(1)d) et 11(1); *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, DORS/94-636, art. 2 et Annexe 1, art. 16.1; Pièce P-29, Déclaration de décision d'évaluation environnementale sur le site Web de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale en date du 2 février 2012.

communautés crie et requiert que cette consultation tienne « compte de la phase d'exploitation afin de mieux anticiper les éléments qui pourraient affecter l'acceptabilité sociale du projet dans son ensemble »¹⁹.

[18] En août 2009, la Nation Crie de Mistissini mandate son conseil afin d'obtenir davantage d'information à l'égard du projet qui se dessine sur leur territoire de chasse et de trappe.

[19] Le 5 novembre 2009, Strateco transmet aux autorités provinciale et fédérale ainsi qu'à la CCSN une étude d'impact sur l'environnement comportant plus de 1800 pages. Cette étude d'impact souligne que l'appui des communautés locales constitue un facteur d'importance pour le succès du projet²⁰.

[20] En mai 2010, le COMEX et le COFEX-Sud tiennent des séances d'information publiques à Mistissini au cours desquelles Strateco présente une vidéo d'information sur le projet. Cette présentation générale ne permet pas d'apaiser les préoccupations des Crie au sujet des impacts de la phase d'exploitation, en particulier celles portant sur la gestion des résidus radioactifs. Strateco estime que des réponses plus précises pourront être fournies lorsque les résultats de la phase d'exploration avancée seront connus.

[21] Au printemps 2010, après avoir analysé l'étude d'impact, le COMEX soumet à Strateco 103 questions et commentaires. Les réponses de Strateco transmises en juillet 2010 concernent notamment l'acceptabilité sociale du projet et les craintes soulevées à l'égard de l'industrie nucléaire.

[22] À la même époque, le Grand Conseil des Crie adopte une politique minière énonçant sa position face au développement minier sur son territoire. Le principe guidant ses actions est ainsi formulé :

Guiding Principle

The Cree Government will support and promote the development of mineral resources within the territory of Eeyou Istchee that provides long term social and economic benefits for the Cree and that addresses sustainable development in compliance with the environmental and social protection regime of the JBNQA and that is compatible with the Cree way of life and protection of Cree rights in the Cree Territory.²¹

[23] De son côté, Strateco poursuit ses échanges avec le COMEX et le COFEX-Sud. Une audience publique conjointe de ces deux comités est prévue pour le 23 novembre 2010. La veille, la Nation Crie de Mistissini tient une assemblée extraordinaire concernant le projet Matoush. Des 200 membres présents, 94 % votent contre le projet.

¹⁹ Pièce P-13, Lettre de l'administrateur fédéral, 31 mars 2009.

²⁰ Pièce P-14, Étude d'impact sur l'environnement de Strateco, volume 1 de 4, octobre 2009.

²¹ Pièce I-36, Grand Conseil des Crie (Eeyou Istchee), Cree Nation Mining Policy 2010-07.

[24] Lors de l'audience publique du lendemain, le chef du Conseil de la Nation Crie de Mistissini fait part de l'opposition formelle de sa communauté au projet. Il considère que Strateco n'est pas parvenue à gagner la confiance de sa communauté en raison des informations lacunaires portant sur les risques du projet et de son refus de répondre adéquatement à ses interrogations.

[25] Le 25 novembre 2010, lors d'une autre audience conjointe du COMEX et du COFEX-Sud, la Conférence régionale des élus de la Baie-James se déclare en faveur du projet. La mairesse de Chibougamau insiste cependant sur l'importance d'obtenir l'adhésion des Cris au projet et ajoute que leur opposition « n'est pas le résultat d'une peur irrationnelle, mais bien d'un manque d'information »²².

[26] Le 13 décembre 2010, le Conseil de la Nation Crie de Mistissini adopte une résolution confirmant son opposition au projet. Quelques semaines plus tard, soit le 24 janvier 2011, il adopte une seconde résolution en faveur d'un moratoire sur l'exploration d'uranium. Il estime qu'un délai supplémentaire est requis pour informer les membres de la communauté des impacts socioéconomiques et environnementaux de l'exploration et de l'exploitation d'une mine d'uranium. Le 23 mars 2011, le Grand Conseil des Cris prend acte de cette résolution et demande à son tour un moratoire sur le territoire de Mistissini.

[27] En mai 2011, le COFEX-Sud dépose ses recommandations concernant le projet Matoush. Il estime que l'endossement du projet par les communautés locales demeure un facteur clé et recommande que des informations supplémentaires soient communiquées à l'administratrice fédérale avant qu'elle prenne sa décision. Celle-ci demande donc des renseignements additionnels à Strateco.

[28] En juillet 2011, le COMEX dépose son rapport recommandant l'approbation conditionnelle du projet. Il précise ce qui suit au sujet de l'acceptabilité sociale :

L'acceptabilité environnementale des impacts biophysiques du projet d'exploration n'est pas mise en cause à cette étape-ci. Pour estimer son acceptabilité sociale, il faut tenir compte des emplois créés, des retombées économiques, de l'ouverture et de l'utilisation du territoire et de ses ressources amenées par le projet, mais aussi de la volonté généralement exprimée par les communautés à accueillir les projets miniers. Ceci suppose une collaboration franche et honnête de part et d'autre entre le promoteur et la population. Cependant, la perception du risque face au projet uranifère est très importante, surtout auprès de la population autochtone qui vit en aval du projet et qui exploite le territoire à des fins de subsistance. La perspective que ce projet d'exploration puisse déboucher sur une exploitation, dont les impacts n'ont pas été entièrement déterminés à cette étape-ci, ajoute à l'inquiétude ressentie par la population. Cette inquiétude se justifie

²² Pièce D-4b), Notes sténographiques des audiences communes du COMEX et du COFEX-Sud à Chibougamau, 25 novembre 2010.

d'autant que si le potentiel uranifère du projet se confirme, il pourrait entraîner le développement d'autres exploitations de nature semblable dans la région.

Dans ces circonstances, le COMEX considère avec d'importantes réserves le projet à l'étude. Cependant, tenant compte de l'encadrement qui peut être donné à celui-ci, tant au niveau environnemental que social, et considérant qu'avec cet encadrement, les impacts environnementaux du projet sont en définitive tous gérables. Tenant compte également que ce même projet d'exploration constitue une occasion de développer un lien de confiance et de communication sans lequel la possibilité de procéder à une éventuelle exploitation serait menacée, le COMEX recommande que le projet d'exploration minière qui lui est soumis soit autorisé sous réserve des conditions jointes en annexe au présent rapport.²³

[29] Le COMEX pose la condition suivante en lien avec l'acceptabilité sociale du projet :

1. Acceptabilité sociale

Les enjeux liés à un projet minier uranifère sortent de l'ordinaire. Le promoteur devra poursuivre ses démarches visant à informer et rassurer la population et particulièrement celle de la communauté crie de Mistissini, quant à son projet d'exploration minière et aux conséquences d'un éventuel projet d'exploitation du gisement uranifère à l'étude. Le promoteur devra obtenir le consentement des Cris, par l'intermédiaire de la Bande de Mistissini quant à l'acceptabilité sociale du projet, et devra s'engager dans une entente écrite à cet effet avec le Conseil de Bande ou une autre entité désignée par celui-ci. Cette entente devra être transmise pour information à l'Administrateur provincial et au COMEX avant le début des travaux d'excavation de la rampe.²⁴

[30] Le 23 décembre 2011, Strateco et la Nation Crie de Mistissini concluent une entente de communication et d'information en vue de poursuivre leurs échanges. L'entente précise cependant qu'elle ne doit pas être interprétée comme un appui des Cris au projet Matoush.

[31] Le 2 février 2012, l'administratrice fédérale autorise le projet Matoush. Elle réitère l'importance d'assurer une bonne mise en œuvre de l'entente de communication et d'information afin de répondre aux préoccupations des Cris de Mistissini. Elle demande d'ailleurs à Strateco de lui fournir un rapport portant sur le progrès de la mise en œuvre de l'entente six mois et un an après sa signature.

[32] Le même jour, le ministre fédéral de l'Environnement déclare, conformément à la *LCÉE*²⁵, que le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement et que les mesures d'atténuation décrites dans le rapport d'étude

²³ Pièce P-20, Rapport du COMEX, juillet 2011, p. 31-32.

²⁴ *Id.*, p. 33.

²⁵ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, supra*, note 17, art. 23(1).

approfondie sont appropriées. Il défère donc le projet à la CCSN pour qu'elle prenne une décision.

[33] À l'approche des audiences publiques de la CCSN de juin 2012, les relations entre Strateco et les Cris de Mistissini se détériorent. Lors de ces audiences publiques, le chef de la Nation Crie de Mistissini explique que sa communauté ne s'oppose pas à l'industrie minière, mais estime que l'exploitation uranifère s'intègre mal à son rôle traditionnel de gardien du territoire. La crainte est que l'octroi d'une licence d'exploration ouvre la porte à l'exploitation de l'uranium sur son territoire traditionnel.

[34] Le 8 août 2012, le Grand Conseil des Cris décrète un moratoire permanent sur l'exploration et l'exploitation d'uranium sur l'ensemble de son territoire.

[35] Le 16 octobre 2012, la CCSN délivre à Strateco un permis de préparation de l'emplacement et de construction d'une mine d'uranium pour son projet d'exploration souterraine. Bien que son mandat ne s'étende pas au volet de l'acceptabilité sociale, elle encourage Strateco à renforcer ses relations avec la population locale.

[36] Une fois cette étape franchie, Strateco demeure dans l'attente de l'approbation de l'administratrice provinciale et de l'obtention du certificat d'autorisation prévu à la *LQE*. Préoccupée par la détérioration des relations entre Strateco et les Cris, la Sous-ministre décide, conformément à la *Convention* et à la *LQE*, de consulter de nouveau le COMEX. Au terme d'une rencontre tenue le 14 novembre 2012, le COMEX reconnaît à l'unanimité que la condition sur l'acceptabilité sociale énoncée dans le rapport de 2011 ne pourra être remplie dans le contexte actuel.

C. La décision du Ministre et la judiciarisation du dossier

[37] En décembre 2012, le Ministre fait face à deux scénarios qui comportent chacun des avantages et des inconvénients : autoriser le projet d'exploration avec conditions ou le refuser.

[38] Sans attendre la décision du Ministre, Strateco dépose le 17 janvier 2013 une demande en *mandamus* et en jugement déclaratoire afin de forcer le Ministre à transmettre l'autorisation requise pour le projet Matoush²⁶.

[39] Le 28 mars 2013, lors d'une rencontre avec Strateco, le Ministre annonce un moratoire sur la filière uranifère, ce qui signifie qu'aucun certificat d'exploration avancée ou d'exploitation ne sera délivré avant que le BAPE ne dépose un rapport sur le sujet. Un communiqué de presse officiel est publié plus tard dans la journée. Le Ministre est alors conscient que, dans l'ensemble de l'industrie uranifère, la seule demande de permis d'exploration avancée alors pendante est celle de Strateco.

[40] Le 22 avril 2013, Strateco transmet une mise en demeure au Ministre. Elle tient le gouvernement du Québec responsable de tous les dommages subis jusqu'à maintenant en raison de sa conduite qu'elle qualifie de fautive et arbitraire. Elle modifie également sa demande en *mandamus* et en jugement déclaratoire afin d'y ajouter une demande

²⁶ Pièce P-33, Requête en *mandamus* et en jugement déclaratoire de Strateco, 17 janvier 2013.

d'ordonnance de sauvegarde pour tenir compte des conséquences du moratoire sur la filière uranifère.

[41] Le 15 mai 2013, Strateco annonce la dépréciation de ses actifs de 87 241 070 \$ en raison de l'annonce du moratoire²⁷.

[42] Le 21 juin 2013, le Ministre transmet à Strateco un avis préalable au refus de délivrer un certificat d'autorisation relativement au projet Matoush. Il estime que le projet ne fait pas l'objet d'une acceptabilité sociale suffisante et qu'il s'agit là d'un facteur déterminant. Il lui accorde un délai de 60 jours pour qu'elle puisse présenter ses observations.

[43] Le 31 juillet 2013, la juge Danielle Blondin de la Cour supérieure rejette la demande d'ordonnance de sauvegarde de Strateco.

[44] Le 20 septembre 2013, Strateco présente ses observations concernant l'avis préalable au refus du Ministre.

[45] Le 7 novembre 2013, le Ministre refuse de délivrer un certificat d'autorisation. Après avoir défini l'acceptabilité sociale et souligné son importance dans le cadre du régime d'évaluation environnementale prévu par le titre II de la *LQE*, il indique que « le manque d'acceptabilité sociale de la part de la communauté crie, population directement concernée par votre projet, est manifeste et déterminant »²⁸. Selon le Ministre, le projet n'accorde pas suffisamment d'importance aux principes de l'article 152 de la *LQE*, « notamment à l'égard de la protection du milieu social et la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie »²⁹.

[46] Le 5 décembre 2013, Strateco dépose une demande en nullité de la décision du Ministre, par laquelle elle demande à la Cour supérieure d'autoriser le projet Matoush³⁰. Elle se désistait de cette demande après le dépôt, le 11 décembre 2014, de sa demande en dommages-intérêts. Le 8 juin 2015, Strateco se place sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*³¹.

[47] Le 26 octobre 2015, le juge de première instance homologue une entente intervenue entre les parties quant à l'intervention volontaire des mis en cause et autorise ces derniers à intervenir à l'instance.

[48] Le 22 février 2016, Strateco modifie sa demande pour y ajouter une réclamation de 10 000 000 \$ à titre de dommages-intérêts punitifs.

²⁷ Pièce P-36, Communiqué de presse concernant la dépréciation des actifs de Strateco, 15 mai 2013.

²⁸ Pièce P-44, *supra*, note 3, paragr. 22.

²⁹ *Id.*, paragr. 25.

³⁰ Pièce D-16, Requête en nullité de la demanderesse, 5 décembre 2013.

³¹ *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. 1985, ch. C-36; Jugement entrepris, paragr. 327.

III. Jugement entrepris

[49] Après avoir exposé le contexte et la preuve en détail, le juge rejette l'argument de la PGQ quant à l'épuisement des recours. Selon lui, Strateco n'avait pas à utiliser ou épuiser d'autres recours pour réclamer des dommages-intérêts à la PGQ.

[50] Le juge cerne ensuite les questions en litige auxquelles il doit répondre :

1. Le Ministre pouvait-il considérer l'acceptabilité sociale pour refuser le certificat d'autorisation recherché par Strateco?
2. Le Ministre a-t-il rendu une décision de mauvaise foi en refusant le certificat d'autorisation à Strateco?
3. Est-ce que Strateco a droit à une compensation en raison d'une expropriation déguisée³²?

[51] Sur la première question, le juge considère que la décision du Ministre bénéficie d'une large protection³³. Strateco devait donc démontrer, par une preuve claire et convaincante, la mauvaise foi du Ministre dans sa prise de décision³⁴, une notion qui inclut l'incurie et l'insouciance grave³⁵.

[52] Il conclut que le Ministre pouvait considérer l'acceptabilité sociale pour refuser de délivrer le certificat d'autorisation. Bien que ce concept n'apparaisse pas expressément dans la *LQE*, il permet d'englober les principes énoncés à l'article 152³⁶.

[53] S'appuyant sur l'expertise du docteur Louis Simard produite par les mis en cause, le juge retient que l'acceptabilité sociale se mesure à son résultat et non au processus. Cela dit, même s'il fallait s'en tenir au processus, l'analyse du Ministre ayant mené à sa décision ne saurait être qualifiée de mauvaise foi³⁷.

[54] Le juge retient aussi que Strateco sait depuis le début de ses démarches que son projet devait être acceptable pour la communauté locale. Malgré les inquiétudes des Cris et leur demande d'information sur les effets à long terme de l'exploitation d'une mine d'uranium, Strateco s'est bornée à répondre aux questions liées à la phase d'exploration avancée qu'elle voulait mettre en place. Pour le juge, tant le rejet du projet par les Cris que leur demande de moratoire étaient bien appuyés.

[55] Bref, tout en reconnaissant que les Cris ne possèdent pas un droit de *veto*, le juge conclut qu'« [i] appartenait au Ministre de décider de l'ensemble des facteurs à considérer, dont l'absence d'acceptabilité sociale de la communauté crie au projet »³⁸.

³² Jugement entrepris, paragr. 411.

³³ *Id.*, paragr. 428.

³⁴ *Id.*, paragr. 429.

³⁵ *Id.*, paragr. 430-432.

³⁶ *Id.*, paragr. 436.

³⁷ *Id.*, paragr. 443.

³⁸ *Id.*, paragr. 469.

[56] Sur la deuxième question, le juge rappelle « qu'il n'appartient pas aux tribunaux de substituer leur appréciation à celle de l'autorité décisionnelle quant aux éléments de preuve à privilégier et au poids à donner aux facteurs pertinents »³⁹. Il note que la bonne foi se présume et qu'il est manifeste ici que la décision n'a pas été prise à la légère, qu'elle a fait l'objet d'un examen approfondi après avoir reçu les observations de toutes les parties intéressées. Il conclut à l'absence de preuve de mauvaise foi, d'incurie ou de négligence grossière équivalant à de la mauvaise foi⁴⁰.

[57] Le juge rejette également l'argument des « indices positifs et fausses attentes », de même que celui du manquement au devoir d'information. Il retient que Strateco n'a jamais eu l'assurance qu'elle obtiendrait son certificat d'autorisation indépendamment de l'acceptabilité sociale du projet. Au contraire, écrit-il, « toute la preuve fait état de l'importance de l'acceptabilité sociale pour l'octroi du certificat d'autorisation requis ».

[58] Sur la troisième question, le juge conclut que Strateco n'a pas été dépossédée et demeure propriétaire des claims, de sorte qu'il n'y a eu ni expropriation ni expropriation déguisée.

[59] Vu ce qui précède, le juge ne se prononce pas sur l'évaluation des dommages-intérêts.

IV. Questions en litige

[60] Le pourvoi soulève les questions suivantes :

- A. Le Ministre a-t-il commis une faute de nature à engager sa responsabilité civile en fondant son refus sur l'absence d'acceptabilité sociale?
- B. Le moratoire et le refus de délivrer le certificat constituent-ils une expropriation déguisée des claims détenus par Strateco?
- C. Le gouvernement du Québec et le Ministre ont-ils manqué à leur devoir de cohérence?

[61] La PGQ ajoute une question subsidiaire quant au montant des dommages-intérêts réclamés et demande l'autorisation de modifier son mémoire afin de préciser sa position à cet égard⁴¹.

[62] Vu les réponses aux questions formulées plus haut, il n'est pas nécessaire de statuer sur la question des dommages-intérêts ni sur la demande de la PGQ pour autorisation de modifier son mémoire. De même, les questions soumises par les mis en

³⁹ *Id.*, paragr. 497.

⁴⁰ *Id.*, paragr. 503-506.

⁴¹ Cette demande a été déférée à la présente formation : *Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 932. Selon la modification recherchée, la PGQ demande à la Cour, dans l'éventualité où celle-ci conclurait à l'existence d'une faute, de retourner le dossier au juge de la Cour supérieure pour qu'il se prononce sur le lien de causalité et sur le quantum des dommages-intérêts.

cause concernant l'épuisement des recours et l'absence de lien de causalité deviennent sans objet.

V. Analyse

A. *Le Ministre a-t-il commis une faute de nature à engager sa responsabilité civile en fondant son refus sur l'absence d'acceptabilité sociale?*

[63] Strateco soutient que le juge a erré en considérant que le Ministre, comme élu, pouvait rendre une décision politique face à deux positions irréconciliables⁴². Selon elle, le Ministre, lorsqu'il rend une décision en vertu du titre II de la *LQE*, n'agit pas en tant qu'élu et sa discrétion est plus limitée que celle du gouvernement en vertu du titre I.

[64] Strateco oppose ainsi la nature politique de la décision et sa légalité. Elle prétend que le Ministre n'avait pas le pouvoir de fonder sa décision sur un facteur politique et qu'en refusant de délivrer le certificat d'autorisation en raison de l'absence d'acceptabilité sociale, il a commis une faute qui engage la responsabilité civile de l'État⁴³.

[65] De son côté, la PGQ plaide que la décision du Ministre relève de la politique générale et bénéficie de l'immunité relative de l'État. En l'absence de mauvaise foi, sa responsabilité civile ne saurait donc être retenue.

[66] Avant de décider si le Ministre pouvait fonder son refus sur l'absence d'acceptabilité sociale, il faut dire quelques mots sur les règles de la responsabilité civile applicables au pouvoir du Ministre en vertu du titre II de la *LQE*.

(1) Les règles de la responsabilité civile applicables à l'État et l'immunité relative de l'État

[67] Les règles de la responsabilité civile prévues au *C.c.Q.* s'appliquent à l'État, « sous réserve des autres règles de droit qui lui sont applicables »⁴⁴. Parmi ces règles figure l'immunité relative de l'État qui protège celui-ci contre toute responsabilité civile découlant d'une décision de politique générale, sauf si la décision a été prise de mauvaise foi, une norme qui englobe l'insouciance grave et qui rejoint la notion de faute lourde⁴⁵.

[68] La difficulté consiste à distinguer les véritables décisions de politique générale (ou décisions de politique générale fondamentale) des décisions opérationnelles, lesquelles visent la mise en œuvre ou l'application d'une politique générale établie. Dans *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*⁴⁶, le juge Cory définit ainsi ces deux catégories de décisions :

⁴² Jugement entrepris, paragr. 490-491.

⁴³ Il faut préciser que la décision contestée est celle du Ministre en vertu de la *LQE*. La Sous-ministre, en tant qu'administratrice provinciale, n'a pas rendu de décision en vertu de la *Convention*.

⁴⁴ Art. 1376 *C.c.Q.* Voir notamment à ce propos : *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663, paragr. 27 et 31.

⁴⁵ *Hinse c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621, paragr. 51.

⁴⁶ *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420.

Les véritables décisions de politique générale comportent des facteurs sociaux, politiques et économiques. Lorsqu'elle prend des décisions de cette nature, l'autorité publique s'efforce d'établir un équilibre entre l'efficacité et l'économie, dans le cadre de la planification et de la détermination préalable des limites de ses engagements et de leur mise en œuvre réelle. Les véritables décisions de politique générale seront habituellement dictées par des considérations ou contraintes d'ordre financier, économique, social et politique.

L'aspect opérationnel est celui de la mise en œuvre des politiques ainsi formulées; il concerne principalement l'exécution ou l'implantation d'une politique. Les décisions opérationnelles sont habituellement le produit d'une directive administrative, de l'opinion d'un expert ou d'un professionnel, ou encore de normes techniques ou de la norme générale de ce qui est raisonnable.⁴⁷

[69] Dans l'arrêt *Montambault*⁴⁸, la juge Deschamps, alors à la Cour, retient « qu'il n'y a pas de barrière étanche entre les décisions politiques et les décisions d'exécution » et que « les tests "discretion" - "policy/operation" ne peuvent être que des guides », la question ultime demeurant celle de décider « si la réclamation peut être soumise aux tribunaux »⁴⁹.

[70] Elle suggère d'adopter le concept du *continuum* utilisé en matière de contrôle judiciaire afin de déterminer si une décision jouit de la protection de l'immunité relative :

[77] À une extrémité, les décisions de pure politique ne pourront pas donner ouverture à l'intervention des tribunaux parce que l'exécutif et non le judiciaire est chargé d'évaluer les enjeux sociaux et économiques de la société. Lorsque le corps public agit dans le cadre de sa discrétion, aucune intervention ne sera permise. Si le corps public viole sa loi ou excède sa discrétion, il y aura en droit public ouverture à intervention du pouvoir judiciaire. Lorsque, de l'exercice déraisonnable du pouvoir exécutif, résulte un préjudice, les tribunaux pourront le sanctionner s'il y a faute au sens du droit privé. S'il s'agit d'une décision ne reposant sur aucune discrétion, la seule vérification à faire est celle du droit privé. **Entre les deux extrêmes, l'évaluation de l'ampleur de la discrétion guidera l'intervention. Plus la discrétion sera importante, plus la norme se rapprochera du déraisonnable.**

[...]

[80] Je suggère donc que le concept du *continuum* dont se sert le droit administratif pour le contrôle de la légalité soit aussi utilisé pour déterminer si, pour un acte ou une décision donnée, un corps public sera exposé à l'intervention des

⁴⁷ *Id.*, p. 441.

⁴⁸ *Montambault c. Hôpital Maisonneuve-Rosemont*, [2001] R.J.Q. 893 (C.A.), demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 18 octobre 2001, n° 28541. Au paragraphe 59 de cet arrêt, la juge Deschamps se dit d'avis que la distinction *policy/operation* « relève probablement d'une interprétation historique erronée ».

⁴⁹ *Id.*, paragr. 72-73.

tribunaux. D'ailleurs, sans y recourir ouvertement, le juge Binnie, dans *Des Champs c. C.S. FR. Prescottt- Russell* [1999] 3 R.C.S. 281, à la p. 307 semble estimer que, dans le contexte de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*, L.R.O. 1990, ch. P.38, la notion de *continuum* est utile à la détermination de l'immunité attachée aux activités d'ordre public par rapport aux actes à caractère accessoire, incident ou privé.

[81] Dans le contexte de la recherche d'un équilibre entre la protection des droits individuels à la réparation et la préservation de l'indépendance des décideurs administratifs, qu'il s'agisse d'un employé municipal, d'un représentant du procureur général ou d'un membre d'un conseil d'administration d'un hôpital, la distinction traditionnelle entre une fonction quasi judiciaire et une fonction administrative doit être écartée pour décider si un décideur donné bénéficiera de l'immunité. Une analyse plus nuancée doit être retenue et le *continuum* applicable en matière de norme de contrôle est ici approprié pour décider de l'intervention des tribunaux. **Hormis une immunité statutaire, plus les intérêts en jeu feront appel à des considérations de politique générale, plus étanche sera l'immunité. Plus les éléments de décision seront circonscrits par les dispositions statutaires, plus facile sera l'intervention des tribunaux.**⁵⁰

[Caractères gras ajoutés]

[71] Selon cette approche, l'immunité relative de l'État s'applique tant et aussi longtemps que le décideur demeure à l'intérieur de sa discrétion et que celle-ci est exercée de manière raisonnable. Ce n'est qu'une fois l'immunité écartée que la responsabilité du décideur pourra être engagée.

[72] Dans un arrêt rendu en 2010, la Cour suprême reconnaît que « l'arrêt *Montambault* établit une méthode judicieuse pour décider si des organismes publics sont à l'abri de la responsabilité civile au Québec »⁵¹.

[73] L'année suivante, la Cour suprême revient sur la méthode d'analyse fondée sur le critère politique générale-opérations dans *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée* :

[74] La seconde méthode insiste sur la qualité de « politique générale » de la conduite de l'État bénéficiant d'une protection. On considère que les décisions de

⁵⁰ *Id.*, paragr. 77 et 80-81. Les auteurs Jean-Louis Baudouin, Patrice Deslauriers et Benoît Moore considèrent eux aussi que « la norme d'intervention des tribunaux devrait être évaluée selon un *continuum* semblable à celui employé en matière de contrôle de légalité » : Jean-Louis Baudouin, Patrice Deslauriers et Benoît Moore, *La responsabilité civile*, 8^e éd., vol. 1 « Principes généraux », Cowansville, Yvon Blais, 2014, p. 128-129, n^o 1-149. Cette approche a notamment été suivie dans *Lagueux c. Collège d'électronique de Québec Inc.*, [2004] R.J.Q. 1769, paragr. 62 (C.A.). Plus récemment, la Cour a toutefois appliqué le critère politique générale-opérations, voir notamment *Québec (Ville de) c. Équipements Emu Ltée*, 2015 QCCA 1344, paragr. 168-170, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 7 avril 2016, n^o 36691; *Canada (Procureur général) c. Gosselin*, 2010 QCCA 2355, paragr. 5.

⁵¹ *Agence canadienne d'inspection des aliments c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2010 CSC 66, [2010] 3 R.C.S. 657, paragr. 28.

politique générale forment un sous-groupe de décisions discrétionnaires, qui font habituellement intervenir des considérations d'ordre social, économique et politique. Elles sont parfois qualifiées de « véritables » décisions de politique générale ou décisions de politique générale « fondamentale ». Les décisions de politique générale sont soustraites au contrôle judiciaire et ne peuvent engager la responsabilité délictuelle de l'État, sauf si elles sont irrationnelles ou ont été prises de mauvaise foi. Une variante de cette méthode est le critère politique générale-opérations, lequel fait la distinction entre les « véritables » décisions de politique générale et les décisions « opérationnelles », qui visent la mise en œuvre ou l'application d'une politique générale établie. De nos jours, c'est le critère politique générale-opérations qui prévaut au Canada : *Just; Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420; *Swinamer c. Nouvelle-Écosse (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 445; *Lewis (Tutrice à l'instance de) c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1145.⁵²

[74] Elle observe cependant que « la distinction politique générale-opérations ne constitue pas un critère juridique très utile »⁵³ en ce qu'il « suppose une nette dichotomie entre deux compartiments étanches : les décisions de politique générale et les décisions opérationnelles »⁵⁴. Elle ajoute que « [d]ans les faits, il est possible que les décisions n'appartiennent pas clairement à l'une ou l'autre de ces catégories »⁵⁵.

[75] La Cour suprême adopte néanmoins l'approche suivante afin d'identifier les décisions de « politique générale fondamentale » bénéficiant de l'immunité relative :

[90] Je conclus que les décisions de « politique générale fondamentale » du gouvernement à l'égard desquelles ce dernier est soustrait aux poursuites se rapportent à une ligne de conduite et reposent sur des considérations d'intérêt public, tels des facteurs économiques, sociaux ou politiques, pourvu qu'elles ne soient ni irrationnelles ni prises de mauvaise foi. [...] ⁵⁶

Elle se garde bien toutefois d'en faire un critère décisif ou absolu :

[...] Cela dit, elle n'est pas censée constituer un critère décisif. **On peut s'attendre à ce que surviennent de temps à autre des situations délicates où il n'est pas facile de décider si le degré de « politique générale » en cause suffit à mettre une décision à l'abri de toute responsabilité pour négligence.** Il serait illusoire de vouloir établir un critère absolu qui donnerait rapidement et infailliblement une réponse à l'égard de toute décision parmi la gamme infinie de celles que peuvent prendre les acteurs gouvernementaux. On pourra néanmoins facilement cerner la plupart des décisions gouvernementales qui représentent une

⁵² *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, [2011] 3 R.C.S. 45, paragr. 74.

⁵³ *Id.*, paragr. 78.

⁵⁴ *Id.*, paragr. 86.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Id.*, paragr. 90.

ligne de conduite fondée sur une mise en balance de considérations économiques, sociales et politiques.⁵⁷

[Caractères gras ajoutés]

[76] De même, dans *Hinse*⁵⁸, elle rappelle que l'arrêt *Imperial Tobacco* « n'édicte pas une règle ferme selon laquelle seules les décisions qui sont de "véritables" décisions de politique générale fondamentale sont susceptibles d'être protégées par une immunité relative »⁵⁹.

[77] Bref, la Cour suprême ne ferme pas la porte à l'application de la règle de l'immunité relative de l'État à l'égard d'une décision qui ne se qualifie pas de véritable décision de politique générale.

(2) La qualification de la décision du Ministre

[78] À la lumière de ces principes, il s'agit de décider si le refus du Ministre de délivrer le certificat d'autorisation est protégé par l'immunité relative de l'État.

[79] À cet égard, le juge conclut que « les décisions rendues par un ministre dans l'application d'une politique générale fondamentale comportent une large discrétion et bénéficient d'une immunité relative importante »⁶⁰. Cet énoncé peut prêter à confusion.

[80] En effet, l'application d'une politique générale établie s'apparente davantage à une décision opérationnelle. De plus, le fait que le décideur jouisse d'une large discrétion ne permet pas d'inférer, comme semble le faire le juge, qu'il s'agit d'une décision de politique générale. L'arrêt *Imperial Tobacco* le dit clairement :

[88] Utilisée dans ce sens, la notion de politique générale diffère de la notion de pouvoir discrétionnaire. Un tel pouvoir dépend de la question de savoir si un acteur donné a la faculté de choisir d'agir d'une façon ou d'une autre. Les politiques générales forment un sous-ensemble restreint de décisions discrétionnaires, et n'englobent que les décisions fondées sur des considérations d'intérêt public, comme des considérations d'ordre économique, social ou politique. Toutes les décisions de politique générale sont discrétionnaires, en ce sens qu'une politique différente aurait pu être retenue. Toutefois, les décisions discrétionnaires du gouvernement ne sont pas toutes des décisions de politique générale.⁶¹

⁵⁷ *Ibid.* Soulignons que la distinction politique générale-opérations a fait l'objet de vives critiques. Le professeur Jean-Denis Archambault la qualifie notamment de « fruit d'un égarement trentenaire dans l'interprétation judiciaire d'une loi américaine » : Jean-Denis Archambault, *La responsabilité extracontractuelle de l'État : le politique et l'opérationnel*, Cowansville, Yvon Blais, 1996, p. 183. Voir également : Paul Daly, « The Policy/Operational Distinction: A View from Administrative Law », (2015) 69 *S.C.L.R. (2d)* 17, p. 40.

⁵⁸ *Hinse c. Canada (Procureur général)*, *supra*, note 45.

⁵⁹ *Id.*, paragr. 24.

⁶⁰ Jugement entrepris, paragr. 413.

⁶¹ *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, *supra*, note 52, paragr. 88.

[81] En l'espèce, il est difficile de qualifier la décision du Ministre en fonction de la dichotomie entre les décisions de politique générale et les décisions opérationnelles. La décision ne constitue pas une mesure de planification ou de détermination des limites préalables des engagements de l'autorité publique, tel que l'exige la définition du juge Cory dans *Brown*⁶². Le Ministre doit plutôt accorder une attention particulière aux principes énoncés à l'article 152 *LQE* afin de décider s'il accorde ou non le certificat d'autorisation demandé par l'initiateur du projet. La décision doit donc être rendue dans un certain cadre établi par le législateur.

[82] La situation est également différente de celle qui existait dans *Deniso LeBel*⁶³, où l'autorisation du transfert d'une concession forestière n'était soumise à aucune restriction⁶⁴, et de la situation dans *Hinse*, où les dispositions du *Code criminel* de l'époque ne balisaient en rien l'exercice du pouvoir de clémence⁶⁵.

[83] D'un autre côté, la décision exige de tenir compte des considérations économiques, sociales et politiques auxquelles renvoient les principes énoncés à l'article 152 *LQE*. Le décideur possède une large discrétion dans la pondération de ces principes, lesquels ne sont pas exhaustifs. Nous sommes loin de situations où le décideur doit simplement vérifier la conformité du projet à des critères techniques prévus par un règlement.

[84] De surcroît, la décision est prise par une personne située à un niveau hiérarchique supérieur de l'appareil public. Même si le Ministre a choisi de déléguer son pouvoir au Sous-ministre, qui est également l'autorité désignée en vertu de la *Convention*, il demeure que celui-ci ne peut être assimilé à un employé de la sphère opérationnelle. Il s'agit là d'un indice additionnel de la nature politique de la décision.

[85] Enfin, on ne peut pas extraire complètement la décision du Ministre du processus d'évaluation des impacts dans lequel elle s'insère. Tel que mentionné dans l'arrêt *Bellefleur*, « il serait faire injure au législateur de soutenir que le Ministre peut simplement respecter *pro forma* les exigences de la loi et ignorer, écarter ou méconnaître en toute impunité et complètement, les données qui ont pour but de lui servir d'éléments à sa prise de décision »⁶⁶. Ce principe s'applique autant au titre I qu'au titre II de la *LQE*, où l'importance des recommandations du COMEX est d'ailleurs confirmée par le devoir qu'a le Ministre de consulter ses membres s'il décide de ne pas les suivre⁶⁷. La décision du Ministre, qui est l'aboutissement de ce processus, s'apparente davantage à une décision relative à l'exécution du régime d'évaluation des impacts sur l'environnement et le milieu social qu'à la définition d'une ligne de conduite.

⁶² *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, *supra*, note 46.

⁶³ *Québec (Procureur général) c. Deniso Lebel inc.*, [1996] R.J.Q. 1821, p. 1832 (C.A.), demandes d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetées, 30 janvier 1997, nos 25588, 25589 et 25590.

⁶⁴ *Ibid.* Voir l'article 32 de la *Loi sur les terres et forêts*, L.Q. 1964, c. 92, dont il est question.

⁶⁵ *Hinse c. Canada (Procureur général)*, *supra*, note 45, paragr. 32.

⁶⁶ *Bellefleur c. Québec (Procureur général)*, [1993] R.J.Q. 2320, p. 2345 (C.A.), demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 3 mars 1994, n° 23762.

⁶⁷ *LQE*, art. 164, al. 3.

[86] En somme, la Cour est d'avis que la décision du Ministre en vertu de l'article 164 *LQE* ne relève pas clairement de la catégorie des décisions de « politique générale fondamentale », ni de celle des décisions opérationnelles.

[87] Toutefois, suivant l'approche du *continuum* proposée par la juge Deschamps dans *Montambault*, le juge n'a pas erré en concluant que la décision du Ministre est protégée par l'immunité relative de l'État. En effet, la décision du Ministre se situe beaucoup plus près de l'extrémité des décisions de pure politique (qui ne seraient soumises à aucune limite dans la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce) que de celle des décisions opérationnelles où aucune discrétion n'est de mise. Autrement dit, elle comporte un degré de « politique générale » suffisant pour bénéficier de l'immunité. Cette conclusion s'impose en raison de la nature des principes énoncés à l'article 152 *LQE* et de la large discrétion conférée au Ministre.

[88] Quitte à le répéter, ces principes font appel à des considérations économiques, sociales et politiques. Ils mettent en cause des intérêts multiples, tels que la participation des Cris à l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social et les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones. Comme le fait remarquer la juge Deschamps dans l'arrêt *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*⁶⁸, « il serait inconcevable que les tribunaux s'immiscent dans ce processus et s'imposent comme arbitres pour dicter la prise en considération d'un intérêt particulier »⁶⁹.

[89] Le juge n'a donc pas erré en retenant que la décision rendue par le Ministre « bénéficie d'une large protection »⁷⁰ et qu'il incombait à Strateco de démontrer que cette décision a été prise de mauvaise foi au sens établi dans les arrêts *Finney c. Barreau du Québec*⁷¹ et *Sibeca*⁷².

[90] Dans *Hinse*, la Cour suprême précise que la norme de mauvaise foi englobant l'insouciance grave rejoint la notion de faute lourde prévue à l'article 1474 *C.c.Q.*⁷³. Elle résume ainsi la norme de faute qui s'applique à une décision protégée par l'immunité relative de l'État :

[53] En somme, échappent à l'immunité relative de l'État les décisions prises de mauvaise foi par le Ministre, y compris celles démontrant une insouciance grave de sa part au sens établi dans les arrêts *Finney* et *Sibeca*. La mauvaise foi peut être établie par une preuve montrant que le Ministre a agi délibérément dans l'intention arrêtée de nuire à autrui. Elle peut aussi l'être par une preuve d'insouciance grave révélant un dérèglement tellement fondamental des modalités

⁶⁸ *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304.

⁶⁹ Bien que cet arrêt ait été rendu dans le contexte de l'immunité dont bénéficie une municipalité dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, la remarque de la juge Deschamps est tout à fait transposable ici. Voir à cet effet *Hinse c. Canada (Procureur général)*, *supra*, note 45, paragr. 49. Voir également *Bellefleur c. Québec (Procureur général)*, *supra*, note 66, p. 2341.

⁷⁰ Jugement *entrepris*, paragr. 428.

⁷¹ *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17.

⁷² *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, *supra*, note 68.

⁷³ *Hinse c. Canada (Procureur général)*, *supra*, note 45, paragr. 51.

de l'exercice du pouvoir que l'on peut en déduire l'absence de bonne foi et présumer la mauvaise foi. C'est sous cet éclairage que l'on doit analyser l'obligation qui incombe au Ministre dans l'exercice de son pouvoir de clémence.⁷⁴

[91] Il reste à décider si le Ministre, en fondant son refus de délivrer le certificat sur l'absence d'acceptabilité sociale de la part des Cris, s'est écarté des principes devant guider l'exercice de son pouvoir discrétionnaire au point que l'on peut en déduire sa mauvaise foi.

(3) Le concept d'acceptabilité sociale

[92] Le juge retient que le concept d'acceptabilité sociale, bien qu'il n'apparaisse pas dans la LQE, englobe les principes énoncés à l'article 152 :

[435] Tel que le souligne la demanderesse, le terme « acceptabilité sociale » n'apparaît pas expressément dans la loi.

[436] Par contre, l'examen de l'article 152 de la LQE laisse clairement voir l'importance pour le ministre de considérer un tel facteur. Le concept d'acceptabilité sociale englobe les principes prévus à la Loi. En effet, l'article prévoit spécifiquement que dans la prise de décisions, une attention particulière doit être accordée aux principes suivants :

b) la protection de l'environnement et du milieu social, notamment au moyen des mesures proposées à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen visée aux articles 153 à 167, en vue de diminuer le plus possible, auprès des autochtones, les répercussions négatives des activités reliées aux projets touchant le territoire visé à l'article 133;

c) la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie, eu égard à toute activité reliée aux projets touchant le territoire visé à l'article 133;

[...]

f) la participation des Cris à l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social prévu dans la présente section;

g) les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones;

h) le droit de réaliser des projets, que possèdent les personnes agissant légalement, dans le territoire visé à l'article 133.

[Italiques dans l'original]

[93] Voilà qui appelle des nuances, car l'acceptabilité sociale ne saurait constituer un principe au-dessus des autres et faire foi de tout.

[94] Les principes b) et c) concernent les impacts sur le milieu social et sur les communautés autochtones que l'on cherche à protéger. Il s'agit de « diminuer le plus

⁷⁴ *Id.*, paragr. 53.

possible, auprès des autochtones, les répercussions négatives des activités reliées aux projets » et de protéger leurs sociétés, leurs communautés et leur économie. Quant aux principes *g)* et *h)*, ils consistent à prendre en compte les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones et le droit de réaliser des projets dans le territoire.

[95] Selon la preuve retenue par le juge, l'acceptabilité sociale est plutôt considérée comme le résultat d'un processus participatif⁷⁵. Dans son rapport, l'expert Louis Simard recense plusieurs définitions, notamment celle que le Ministre reprend dans sa décision et qui, selon l'expert, s'impose au Québec :

Le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain.⁷⁶

[96] D'autres définitions assimilent l'acceptabilité sociale à un « jugement collectif » ou à l'assentiment de la population à l'égard d'un projet susceptible d'avoir des impacts sur le milieu social. L'expert en parle comme d'un état :

La perspective de l'AS fondée sur le résultat apparaît assez clairement. Il peut être question d'assentiment, d'acceptation voire, dans le cas contraire, de refus. Bien que cette perspective inclut habituellement l'idée d'un processus, c'est davantage l'idée d'un état, d'un statut, d'une position, à un moment donné sur le projet qui prime et qui doit à la limite être tranché : est-ce que le projet a ou non l'AS?⁷⁷

[97] Ainsi, l'acceptabilité sociale serait « directement liée à la perception d'une menace qu'un projet peut laisser planer sur la vie ou la qualité de vie d'un milieu »⁷⁸. Cette perception dépend d'une multitude de facteurs, de sorte que l'acceptabilité sociale d'un projet – il serait plus exact de parler d'acceptation – ne va pas nécessairement de pair avec ses répercussions sur l'environnement et le milieu social. Toujours selon l'expert Louis Simard, « [d]ans certains cas, même le simple respect des normes et la conformité aux lois s'avèrent insuffisants pour favoriser l'acceptabilité sociale ».

[98] Le Ministre lui-même reconnaît, dans sa décision, que l'acceptabilité sociale est modulée par un ensemble de facteurs :

[11] L'acceptabilité sociale est modulée par un ensemble de facteurs :

Elle [l'acceptabilité sociale] est relative au contexte, aux circonstances, aux caractéristiques d'un milieu à un moment donné, aux conditions

⁷⁵ L'expert reconnaît que l'acceptabilité sociale peut être considérée comme un processus, en minimisant la part qui revient au résultat. Il estime toutefois que cette conception revient « à nier la spécificité fondamentale et la pertinence que peut avoir l'AS dans le processus décisionnel ». Selon lui, « si l'AS doit avoir une utilité et peser dans la prise de décision, elle se doit d'abord d'être considérée comme un résultat » : Pièce I-28, Rapport de l'expert Louis Simard, mars 2016, p. 39.

⁷⁶ Pièce I-28, *supra*, note 75, p. 1.

⁷⁷ *Id.*, p. 41.

⁷⁸ *Id.*, p. 40.

socioéconomiques de la communauté impliquée au moment où apparaît un projet, au cadre institutionnel dans lequel les décisions sont prises, aux politiques nationales qui s'appliquent, au cadre de gouvernance du projet, à l'identité du promoteur, à la nature des rapports sociaux et des rapports de force au sein de la communauté et à une foule d'autres facteurs.⁷⁹

[99] Pour conclure que l'acceptabilité sociale englobe les principes *b)* et *c)* de l'article 152 *LQE*, le juge s'appuie sur l'arrêt *Bellefleur* qui cite l'arrêt *Friends of the Oldman River* selon lequel « l'environnement, dans son sens générique, englobe l'environnement physique, économique et social ». C'est vrai, mais encore une fois, ces arrêts traitent des « conséquences éventuelles d'un changement environnemental sur le gagne-pain, la santé et les autres préoccupations sociales d'une collectivité », et non de la perception que peut avoir une collectivité.

[100] En somme, il ne faut pas confondre l'acceptabilité sociale d'un projet et les répercussions des activités reliées à ce projet sur l'environnement et le milieu social. En soi, l'opposition des Cris ne constitue pas une répercussion négative et n'oblige pas à conclure que le projet ne respecte pas les principes *b)* et *c)* de l'article 152 *LQE* à l'égard de la protection du milieu social et des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie. De même, on voit mal comment ce facteur pourrait englober les principes *g)* et *h)*, à savoir les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones et le droit de réaliser des projets dans le territoire.

[101] En revanche, le principe *f)* – la participation des Cris à l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social – comprend l'acceptabilité sociale. Comme l'explique l'expert Louis Simard, « la notion d'acceptabilité sociale permet d'opérationnaliser la participation publique en aboutissant à une résultante qui permettra au décideur, via son processus décisionnel, de statuer sur l'opportunité de réaliser ou non un projet »⁸⁰. Puisque la participation des Cris est l'un des principes qui doivent guider le Ministre dans sa prise de décision, il va de soi qu'il peut tenir compte de l'acceptabilité sociale considérée comme le résultat de cette participation.

[102] De plus, le juge a raison de noter que la *Loi sur le développement durable* intègre la notion d'acceptabilité sociale⁸¹. On y lit ce qui suit à l'article 6 :

6. Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes suivants:

6. In order to better integrate the pursuit of sustainable development into its areas of intervention, the Administration is to take the following set of principles into account when framing its actions:

⁷⁹ Pièce P-44, *supra*, note 3, paragr. 11.

⁸⁰ Pièce I-28, *supra*, note 75, p. 8.

⁸¹ Jugement entrepris, paragr. 446.

[...]

e) «*participation et engagement*»: la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;

f) «*accès au savoir*»: les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en oeuvre du développement durable;⁸²

[...]

(e) "*Participation and commitment*": The participation and commitment of citizens and citizens' groups are needed to define a concerted vision of development and to ensure its environmental, social and economic sustainability;

(f) "*Access to knowledge*": Measures favourable to education, access to information and research must be encouraged in order to stimulate innovation, raise awareness and ensure effective participation of the public in the implementation of sustainable development;

[103] Ainsi, le législateur fait de la participation citoyenne un élément clé du développement durable. L'acceptabilité sociale considérée comme le résultat de cette participation ne peut donc être ignorée.

(4) Conclusion sur la faute reprochée au Ministre

[104] Il s'ensuit que le Ministre pouvait fonder son refus de délivrer le certificat d'autorisation sur l'absence d'acceptabilité sociale. En accordant un poids déterminant à ce facteur, il ne s'est pas écarté des principes devant guider l'exercice de son pouvoir discrétionnaire au point « que l'on peut en déduire l'absence de bonne foi et présumer la mauvaise foi »⁸³.

[105] De plus, comme l'observe le juge, le Ministre n'a pas pris sa décision à la légère ou d'une façon dénotant de la mauvaise foi ou de l'insouciance grave :

[501] Il est manifeste que la décision rendue par le ministre n'a pas été prise à la légère, qu'elle a fait l'objet d'un examen approfondi après que toutes les parties aient pu s'exprimer pour faire valoir leur position.

[502] Strateco a pu présenter ses observations à la suite de l'avis préalable de refus avant qu'une décision finale ne soit rendue (P-42). Elle a aussi fait des interventions politiques auprès d'élus.

⁸² *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 6.

⁸³ *Hinse, supra*, note 45, paragr. 53.

[503] Pour sa part, le ministre a pu bénéficier d'un document de support préparé par son équipe (P-43) qui a étudié les observations de Strateco.

[504] L'acceptabilité sociale est au cœur de la faisabilité du projet. Strateco ne pouvait l'ignorer sachant au surplus que l'uranium est une matière particulière qui soulève beaucoup de réactions populaires et que l'avancement de son projet aurait été une première au Québec.

[505] Eu égard à ce qui précède, aucune preuve n'a démontré, en l'espèce, la mauvaise foi du ministre. Sa décision de refuser d'octroyer à Strateco le certificat d'autorisation recherché est raisonnable.

[506] De la même façon, il ne saurait être question ici d'incurie ou de négligence grossière équivalant à de la mauvaise foi.

[507] L'absence d'acceptabilité sociale invoquée pour refuser le certificat d'autorisation n'était pas un prétexte... c'était une réalité.

[508] On ne se retrouve définitivement pas dans le registre des faits ayant donné lieu à l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis* qu'invoque la demanderesse.

[106] Par ailleurs, Strateco a tort d'avancer que la décision du Ministre équivaut à accorder un droit de *veto* aux Cris. La participation des Cris, qui se traduit ici par une absence d'acceptabilité sociale, peut constituer un facteur décisif, mais n'en est pas forcément un, tout au moins en ce qui a trait aux terres de la catégorie III qui sont visées ici. Le Ministre aurait pu accorder un poids prépondérant aux autres principes et autoriser le projet malgré l'opposition des Cris⁸⁴.

B. Le moratoire et le refus de délivrer le certificat constituent-ils une expropriation déguisée des claims détenus par Strateco?

[107] Strateco soutient que le moratoire annoncé par le Ministre le 28 mars 2013 a eu comme effet de priver ses claims miniers de toute leur valeur. Puisque ce moratoire a suspendu la validité de ses claims pour une période de plus de six mois, elle prétend avoir droit à une indemnité correspondant aux sommes dépensées pour tous les travaux effectués.

[108] Elle fonde cet argument sur l'article 82 de la *Loi sur les mines*⁸⁵ qui prévoit :

82. Le ministre peut ordonner la cessation des travaux, s'il le juge nécessaire, pour permettre l'utilisation

82. The Minister may order the cessation of the work if necessary in

⁸⁴ *Québec (Procureur général) c. Moses*, supra, note 5, paragr. 17 et 19, Voir également : *Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*, supra, note 7, paragr. 14; *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2005 CSC 69, [2005] 3 R.C.S. 388, paragr. 66; *Prophet River First Nation v. British Columbia (Environment)*, 2017 BCAA 58, paragr. 65, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 29 juin 2017, n° 37510.

⁸⁵ *Loi sur les mines*, RLRQ, c. M-13.1.

du territoire à des fins d'utilité publique.

Dans ce cas, il suspend, sous certaines conditions, la période de validité du claim.

Après une période de six mois, lorsque le ministre considère que la cessation des travaux doit être maintenue, il met fin au claim et verse une indemnité correspondant aux sommes dépensées pour tous les travaux effectués, sur dépôt des rapports de ces travaux.

his judgment to permit the use of the territory for public utility purposes.

In such a case, the Minister shall, subject to certain conditions, suspend the term of the claim.

After six months, if the Minister is of opinion that the cessation of the work must be maintained, he shall terminate the claim and pay compensation equal to the amounts spent for all the work performed, on the filing of the reports on that work.

[109] Or, Strateco ne satisfait à aucune des exigences de cette disposition législative. Il n'existe d'abord aucune ordonnance de cessation des travaux émanant du ministre des Ressources naturelles et de la Faune chargé de l'application de la *Loi sur les mines*. Ensuite, l'annonce du 28 mars 2013 ne vise pas la cessation des travaux d'exploration et ne contient pas la moindre indication selon laquelle le ministre responsable prend possession des claims à des fins d'utilité publique. Bref, cette disposition n'est d'aucun secours à Strateco et le juge n'a pas commis d'erreur révisable en refusant de l'appliquer.

[110] Puis, Strateco avance que l'annonce du moratoire du 28 mars 2013 et l'avis de refus du 7 novembre 2013 l'ont en quelque sorte dépossédée de ses claims, bien qu'elle en soit demeurée propriétaire. Étant privée du bénéfice de cet actif matériel, elle aurait droit à une indemnisation en raison de cette expropriation qu'elle qualifie de « déguisée ».

[111] La Cour ne partage pas ce point de vue.

[112] Dans *Lorraine (Ville de) c. 2646-8926 Québec inc.*, la Cour suprême précise que l'expropriation renvoie « au pouvoir, pour une autorité publique, de priver un propriétaire de la jouissance des attributs de son droit de propriété sur un bien »⁸⁶ et que l'exercice de ce pouvoir est « strictement encadré afin de veiller à ce que les expropriations soient accomplies pour des fins publiques légitimes et moyennant une juste indemnité », comme le prévoit du reste l'article 952 *C.c.Q.*⁸⁷. L'expropriation sera déguisée lorsqu'elle est exercée « en dehors de ce cadre législatif, pour des motifs obliques, notamment afin d'éviter le paiement d'une indemnité [...] »⁸⁸.

[113] Les auteurs Pierre Delisle, Joseph-André Roy, Alain Roy et Denis Savoie soulignent qu'une expropriation est déguisée lorsque l'État, agissant en dehors du cadre

⁸⁶ *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35, [2018] 2 R.C.S. 577, paragr. 1.

⁸⁷ *Ibid.* La Cour suprême cite en exemple de cet encadrement strict la *Loi sur l'expropriation*, RLRQ, c. E-24 adoptée par le législateur du Québec.

⁸⁸ *Id.*, paragr. 2.

législatif, pose un acte « qui a pour effet de déposséder un particulier ou une entreprise d'un bien ou d'enlever à toutes fins pratiques toute possibilité d'usage d'un bien »⁸⁹.

[114] Pour que l'acte posé par l'État entraîne une expropriation déguisée, il doit équivaloir à une « "négation absolue" de l'exercice du droit de propriété ou encore à "une véritable confiscation" de l'immeuble », comme l'écrit la Cour dans *Wallot c. Québec (Ville de)*⁹⁰.

[115] En l'espèce, Strateco connaissait dès le départ le risque encouru en entreprenant son projet d'exploration uranifère. Elle était pleinement consciente qu'au final, le Ministre pourrait soit accepter, soit refuser de délivrer le certificat d'autorisation.

[116] De fait, lorsqu'elle a acquis 559 claims miniers dans les monts Otish, en mai 2005, Strateco était informée que son projet minier uranifère se trouvait assujéti à la procédure d'évaluation environnementale prévue au chapitre 22 de la *Convention*. Elle savait pertinemment que la mise en œuvre de cette procédure était régie par le titre II de la *LQE* qui décrit les étapes à franchir par l'initiateur d'un projet minier depuis l'avis initial au Ministre jusqu'à la décision de celui-ci.

[117] La preuve révèle que toutes les étapes menant à la décision du Ministre ont été suivies. En refusant de délivrer le certificat d'autorisation, le Ministre n'a fait qu'exercer le droit prévu dans la *LQE*. Il ne saurait s'agir d'un geste d'appropriation ou d'enlèvement des claims de Strateco.

[118] En outre, Strateco n'a pas été dépossédée des claims. Ni l'annonce du moratoire ni le refus du Ministre de délivrer le certificat ne peuvent être considérés comme une négation absolue de son droit de propriété.

[119] Strateco s'appuie sur les arrêts de la Cour suprême rendus dans *Manitoba Fisheries*⁹¹ et dans *R. c. Tener*⁹² pour étayer sa proposition de dépossession.

[120] Dans la première affaire, *Manitoba Fisheries* exploite une entreprise qui vend du poisson pêché au Manitoba vers d'autres provinces et aux États-Unis. En 1969, le Parlement adopte une loi confiant à un office gouvernemental le droit exclusif d'exporter du poisson hors du Manitoba. Aux termes de la loi, l'Office peut délivrer une licence permettant à *Manitoba Fisheries* de maintenir son droit d'exporter ou encore de l'en exempter. Or, *Manitoba Fisheries* n'obtient aucune licence ni exemption et se voit contrainte de cesser ses opérations. La Cour suprême détermine que la loi adoptée constitue une expropriation déguisée puisque *Manitoba Fisheries* a été privée de son bien le plus précieux, son achalandage, tous ses clients devant désormais transiger exclusivement avec l'Office. Dès lors, ses biens corporels n'avaient plus aucune utilité et

⁸⁹ Pierre Delisle, Joseph-André Roy, Alain Roy et Denis Savoie, *L'expropriation, la réserve pour fins publiques et l'expropriation déguisée : procédures et principes d'indemnisation*, Brossard, Wolters Kluwer, 2017, p. 548.

⁹⁰ *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, paragr. 47, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 2 février 2012, n° 34440.

⁹¹ *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101.

⁹² *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533.

cette prise de possession totale de la part du gouvernement ne pouvait se faire sans indemnisation.

[121] Dans l'affaire *R. c. Tener*, la Cour suprême décide que le décret pris par la province de la Colombie-Britannique pour créer un parc sur les biens-fonds assujettis aux claims miniers détenus par les propriétaires constitue une expropriation. La juge Wilson est d'avis que le décret équivaut à « une négation absolue du droit d'accéder au bien-fonds et d'extraire les minéraux pour se les approprier » emportant comme conséquence « de déposséder les intimés de leur droit d'extraction »⁹³.

[122] La situation ici est fort différente puisque Strateco détient toujours ses claims et que l'État ne lui a rien retiré ni revendiqué. Strateco ne perd rien et l'État n'acquiert rien à la suite de l'annonce du Ministre et de son refus de délivrer le certificat d'autorisation. On ne peut donc parler ici de dépossession.

[123] L'argument de Strateco voulant que la décision du Ministre entraîne une négation absolue de ses droits de détention des claims ne convainc pas davantage. Le raisonnement du juge à cet égard est sans faille. Il souligne que les claims de Strateco lui confèrent des droits limités d'accomplir des travaux d'exploration de surface. Les droits d'exploration avancée sont assujettis à l'autorisation du Ministre et ne comportent aucune garantie à l'endroit de Strateco. De plus, Strateco, bien que freinée dans sa volonté d'accomplir des travaux d'exploration avancée, n'est pas empêchée de poursuivre des travaux d'exploration de surface ni de réaliser des travaux d'exploration d'autres minéraux que l'uranium sur ses claims. Enfin, puisqu'elle a continué à payer les frais pour conserver ses droits sur 415 claims, rien ne lui interdit de présenter ultérieurement une nouvelle demande pour l'exploration de l'uranium.

[124] En somme, la Cour est d'avis que l'annonce du 28 mars 2013 et l'avis de refus du 7 novembre 2013 ne constituent pas une expropriation déguisée.

C. Le gouvernement du Québec et le Ministre ont-ils manqué à leur devoir de cohérence?

[125] Selon Strateco, le gouvernement et le Ministre ont commis une faute en l'incitant à investir dans la production uranifère pour ensuite modifier les règles du jeu en imposant un moratoire sur la délivrance des certificats d'autorisation pour l'exploration avancée.

[126] En première instance, l'argument semble avoir été plaidé sous l'angle de la préclusion promissoire, alors qu'en appel Strateco reproche essentiellement au gouvernement un manquement à son devoir de cohérence.

[127] Même si elle ne le dit pas aussi clairement, Strateco considère que le gouvernement lui a fait miroiter qu'elle obtiendrait les autorisations requises pour aller de l'avant avec son projet. Elle cite diverses publications gouvernementales portant sur le Plan Nord qui renvoient spécifiquement à Strateco et à la production uranifère. Elle ajoute que le prolongement d'une route, l'obtention de diverses autorisations pendant la phase

⁹³ *Id.*, p. 550.

d'exploration initiale incluant celle lui permettant de construire une piste d'atterrissage, la participation du président de Strateco à des présentations du projet Matoush aux côtés du premier ministre sont autant d'indices positifs l'ayant rassurée sur la suite des choses.

[128] Le juge écarte à juste titre la théorie de la préclusion promissoire, laquelle exige une promesse claire et non équivoque faite par l'autorité publique compétente à un justiciable pour l'inciter à poser certains actes⁹⁴.

[129] En effet, la preuve ne permet pas de conclure que le Ministre s'est, à quelque stade que ce soit, engagé à rendre une décision favorable à Strateco ou à délivrer le certificat d'autorisation pour la phase d'exploration avancée. Les divers éléments soulevés par Strateco n'émanent pas du Ministre, mais d'autres entités gouvernementales. Malgré l'intérêt du gouvernement pour la production uranifère, le Ministre n'a jamais accepté de lier son pouvoir discrétionnaire de délivrer le certificat.

[130] S'appuyant sur l'arrêt *Hydro-Québec c. Construction Kiewit Cie*⁹⁵, Strateco invoque également que la PGQ a commis une faute en contrevenant à son devoir de cohérence, lequel découle de l'obligation de bonne foi. Dans cet arrêt, la Cour retient qu'une partie au contrat qui crée de fausses attentes chez son cocontractant en vue de l'encourager à poursuivre des travaux sans donner suite à ces attentes contrevient à son obligation de bonne foi dans l'exécution du contrat.

[131] Notons que jusqu'à présent, le devoir de cohérence a été reconnu uniquement en matière de responsabilité contractuelle⁹⁶. Strateco cherche ici à l'étendre à la responsabilité extracontractuelle, d'une façon qui s'apparente à l'obligation de bonne foi lors de la phase précontractuelle⁹⁷.

[132] Le juge rejette cette théorie et s'en explique ainsi :

[516] Même en appliquant cette théorie des fausses attentes, elle devrait être rejetée compte tenu de la preuve dans la présente affaire.

[517] Il est vrai que dans le cadre de ses projets connexes à l'exploration de surface, Strateco a dû faire de nombreuses demandes de non-assujettissement à

⁹⁴ *Immeubles Jacques Robitaille inc. c. Québec (Ville)*, 2014 CSC 34, [2014] 1 R.C.S. 784.

⁹⁵ *Hydro-Québec c. Construction Kiewit Cie*, 2014 QCCA 947.

⁹⁶ *183426 Canada inc. c. Fédération des caisses Desjardins du Québec*, 2019 QCCS 663, paragr. 232; *Construction Lucien Nadeau inc. c. Aménagement du Grand-Fonds inc.*, 2018 QCCS 3432, paragr. 40; *Catalogna & Frères ltée c. Construction DJL inc.*, 2018 QCCS 1918, paragr. 117; *Gestion Guy Belleville inc. c. Gestion Robert Belleville inc.*, 2017 QCCS 26, paragr. 242; *Papillon et Fils ltée c. Enerkem Alberta Biofuels*, 2017 QCCS 1242, paragr. 140; *Finmeccanica (Alenia Aeromacchi, s.p.a.) c. Bombardier inc.*, 2016 QCCS 5078, paragr. 19; *Inter-Cité Construction ltée c. Québec (Procureure générale) (Ministère des Transports)*, 2015 QCCS 4365, paragr. 95-104, confirmée par *Procureure générale du Québec c. Inter-Cité Construction ltée*, 2017 QCCA 1525.

⁹⁷ Voir à ce propos : Brigitte Lefebvre, « Bonne foi : principe et application », dans Pierre-Claude Lafond (dir.), *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit civil », vol. « Obligations », fasc. 5, Montréal, LexisNexis, 2008 (feuilles mobiles, mise à jour n° 21, septembre 2019), p. 5/11 à 5/14.

la procédure d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux en vertu du chapitre 2 de la LQE.

[518] Or, les autorisations antérieures ou les décisions de non-assujettissement ont été examinées à leur mérite dans le cours normal du dossier et ne liaient pas le ministre quant à la décision finale à être rendue.

[519] De la même façon, le prolongement de la route 167 avait été demandé depuis longtemps par la communauté locale même si, à certains égards, il pouvait bénéficier aussi à Strateco.

[520] **Si Strateco y a vu des indices positifs à l'avancement de son projet, elle n'a jamais eu l'assurance qu'elle obtiendrait son certificat d'autorisation du ministre.**

[521] **À l'examen de l'ensemble de la preuve, l'on constate que le ministre n'a jamais représenté à Strateco que le permis lui serait délivré sans l'acceptabilité sociale.**⁹⁸

[Caractères gras ajoutés]

[133] Bref, le juge retient que le gouvernement du Québec n'a jamais fourni d'indice positif à Strateco lui permettant de croire que le certificat d'autorisation lui serait accordé.

[134] Certes, le gouvernement du Québec désirait développer le Nord-du-Québec par l'exploration et l'exploitation minière et, dans ce contexte, a démontré son intérêt à l'égard du développement minier uranifère. Mais le fait de déclarer un moratoire afin de solliciter l'avis du BAPE ne signifie pas que le gouvernement du Québec renonce au développement uranifère, ni que les certificats d'autorisation seront refusés à l'avenir. Le communiqué officiel indique plutôt que les entreprises et le gouvernement sont engagés dans le processus de définition du cadre de développement de l'uranium et que le moratoire a pour but d'améliorer la prévisibilité des paramètres, des interventions et de l'acceptabilité sociale⁹⁹.

[135] Le gouvernement ne s'est jamais engagé à délivrer les autorisations dans un délai précis. Dans ce contexte, le moratoire – qui ne vise pas à interdire la filière uranifère, mais plutôt à encadrer son développement pour répondre aux préoccupations exprimées par la population – ne peut être qualifié de volte-face.

[136] D'ailleurs, il ressort clairement de la documentation citée par Strateco que, pour le gouvernement, le développement du potentiel uranifère du Québec présente un défi d'intégration des activités minières dans le milieu et que l'information ainsi que la consultation des populations locales sont essentielles. Le juge retient d'ailleurs que le gouvernement a toujours mentionné que le développement uranifère devait se faire « en harmonie avec le milieu social »¹⁰⁰.

⁹⁸ Jugement entrepris, paragr. 516-521.

⁹⁹ Pièce P-34, Communiqué de presse du MDDEFP, 28 mars 2013.

¹⁰⁰ Jugement entrepris, paragr. 476.

[137] Strateco plaide enfin que le gouvernement a manqué à son obligation de l'informer de l'importance qu'il accordait à l'acceptabilité sociale. Le juge rejette cet argument en rappelant que « toute la preuve fait état de l'importance de l'acceptabilité sociale pour l'octroi du certificat d'autorisation requis »¹⁰¹.

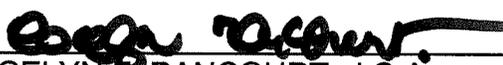
[138] Il ressort en effet de la preuve que l'uranium est une matière particulière qui suscite beaucoup d'inquiétudes au sein de la population. La directive du COMEV souligne l'importance de bien informer les populations locales afin d'anticiper les éléments pouvant favoriser l'acceptabilité du projet par ces populations. Tel que mentionné, Strateco avait parfaitement saisi que l'acceptabilité sociale était au cœur de la faisabilité du projet.

[139] Strateco échoue à démontrer une erreur manifeste et déterminante de la part du juge. Même s'il fallait retenir que le gouvernement n'a pas indiqué expressément à Strateco que l'acceptabilité sociale était un élément important pour l'autorisation du projet, la preuve révèle que Strateco disposait de suffisamment d'éléments pour en arriver elle-même à cette conclusion.

POUR CES MOTIFS, LA COUR :

[140] **DÉCLARE** sans objet la demande de la PGQ pour autorisation de modifier son mémoire;

[141] **REJETTE** l'appel, avec frais de justice.



JOCELYN F. RANCOURT, J.C.A.



SUZANNE GAGNÉ, J.C.A.



GENEVIÈVE COTNAM, J.C.A.

M^e Doug Mitchell
M^e Sophie Perron
IMK
Pour l'appelante

¹⁰¹ *Id.*, paragr. 523.

M^e Alexandre Ouellet
M^e Jennifer H. Tremblay
LAVOIE ROUSSEAU
Pour l'intimée

M^e Jean-François Bertrand
JEAN-FRANÇOIS BERTRAND AVOCATS INC.
et
M^e Jessica Orkin
M^e Natai Shelsen
GOLDBLATT PARTNERS
et
M^e James A. Oreilly, Ad.E.
O'REILLY & ASSOCIÉS
Pour les mis en cause

Date d'audience : 10 juin 2019