

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-117515-216

DATE : Le 19 février 2024

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

CIME AVENTURE INC.
Demanderesse

c.
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Défendeur

et
ASSOCIATION DES PÊCHEURS SPORTIFS DE LA BONAVENTURE
Intervenante

Et
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Mis en cause¹

JUGEMENT

APERÇU

[1] Le Tribunal est saisi d'une Demande de pourvoi en contrôle judiciaire par laquelle la demanderesse, CIME Aventure inc. (« CIME ») demande au Tribunal d'invalider une

¹ Le Procureur général du Canada n'a pas participé au dossier.

décision du Gouvernement du Québec qui limite les activités de son entreprise sur la rivière Bonaventure.

[2] La rivière Bonaventure² se situe en partie à l'intérieur d'une zone d'exploitation contrôlée (« ZEC »). Toute personne qui souhaite y exploiter des activités commerciales doit obtenir l'autorisation du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (« le Ministre »), responsable de l'administration des ZECs.

[3] Les activités de CIME sont autorisées par le Ministre depuis au moins 2001. En 2020, des conflits avec d'autres utilisateurs de la ZEC, notamment les pêcheurs de saumon représentés par l'intervenante, l'Association des pêcheurs sportifs de la Bonaventure (« l'APSB »), ont amené le Ministre à imposer des conditions importantes à l'autorisation accordée à CIME Aventure.

[4] CIME demande au Tribunal d'invalider plusieurs des conditions imposées par le Ministre. Elle plaide que le processus qui a mené à l'imposition des conditions n'a pas respecté ses droits à l'équité procédurale. Elle plaide également que certaines des conditions qui lui sont imposées sont inconstitutionnelles parce qu'elles réglementent la navigation sur la rivière, un sujet hors de la compétence du Gouvernement du Québec.

[5] Le Tribunal doit décider deux questions :

- 5.1. Est-ce que la décision du Gouvernement d'imposer certaines conditions à l'accès à la ZEC pour des fins commerciales à CIME Adventure a été prise en conformité avec les obligations du gouvernement en matière d'équité procédurale?
- 5.2. Est-ce que les conditions imposées à CIME doivent être déclarées invalides, inapplicables, ou inopérantes en raison du partage des compétences entre le Parlement et les provinces?

[6] Ces questions comprennent plusieurs sous-questions qui seront détaillées dans l'analyse qui suit.

1. CONTEXTE

[7] La demanderesse œuvre dans le domaine du tourisme de plein air et d'aventure en offrant à ses clients des descentes sur la rivière Bonaventure.

[8] Fondée en 1989, CIME est une entreprise familiale qui possède des propriétés bordant la rivière Bonaventure, en Gaspésie. Elle y exploite un centre de villégiature

² La rivière est connue par le nom Wagamet par les peuples Mi'kmaq, qui occupent le territoire Mi'gma'gi (territoire qui inclut la Gaspésie) depuis les temps immémoriaux.

offrant des services d'hébergement, d'excursions guidées en canot et kayak, de location d'équipements nécessaires aux activités de plein air, de transport et de restauration³.

[9] Chaque été, de la mi-juin à la mi-septembre, CIME offre au public plusieurs parcours et activités de descente de la rivière Bonaventure à bord de diverses embarcations (canot, kayak, radeau pneumatique), sur une planche à pagaie, ou encore en tube flottant. Les forfaits incluent la location de l'embarcation et d'équipement optionnel, ainsi que le transport en autobus du centre de villégiature aux points de mise à l'eau. CIME offre également un service de navette aux personnes qui souhaitent descendre la rivière avec leur propre embarcation⁴.

[10] En particulier, CIME offre quatre « parcours » de descente de la rivière : « La Familiale » du km 9 au km 1 de la rivière, « La Populaire » du km 29 au km 9, « La Matinale » du km 48 au km 29 et « L'Intrépide » se situant finalement du km 65 au km 29⁵. Sur le trajet de la Populaire, du km 11 au km 9, se trouve également la « zone récréative principale », où la descente de la rivière se fait en planche à pagaie, planche de flottaison et chambre à air mono place (« descente en tube »)⁶.

[11] Une partie de la rivière Bonaventure se situe dans la Zone d'exploitation contrôlée de la Rivière Bonaventure (« ZEC Bonaventure ») créée par décret du Gouvernement du Québec en 1983 afin de réglementer la chasse et la pêche sur le territoire⁷. Les parcours des descentes de CIME se trouvent à l'intérieur de la ZEC Bonaventure. Plus précisément, la mise à l'eau des parcours « L'Intrépide » et « La Matinale » se fait à partir des rives de la rivière à l'intérieur de la ZEC. Également, les embarcations du personnel et des clients de CIME passent par endroit dans des secteurs compris à l'intérieur des limites de la ZEC pour les excursions guidées⁸. Les clients se baignent aussi spontanément au courant de leurs excursions, rien dans les règles de CIME ne l'interdit explicitement, mais on leur demande de ne pas le faire dans les fosses à saumon⁹.

[12] Il est également possible d'accéder à la rivière et d'y naviguer sans transiger avec CIME. De tels utilisateurs sont référés dans les présents motifs comme des usagers ou descendeurs autonomes.

[13] Sur les territoires de la ZEC Bonaventure, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (« LCMVF ») interdit à quiconque d'organiser sur une base lucrative des activités récréatives sans y être autorisé par le Ministre¹⁰.

³ Déclaration sous serment d'Élodie Brideau, para. 2.

⁴ Mémoire de la demanderesse, para. 1.

⁵ Déclaration sous serment d'Élodie Brideau, para. 6.

⁶ Interrogatoire préalable et déclaration sous serment d'Élodie Brideau, 19 novembre 2021, p. 68, lignes 1 à 4.

⁷ PGQ-1 : Décret no 1381-83 daté du 20 juillet 1983.

⁸ Déclaration sous serment d'Élodie Brideau, para. 4.

⁹ Interrogatoire préalable d'Émile Roy, pp. 43 et 44.

¹⁰ L'article 109 de la LCMVF.

[14] Parce que les parcours de CIME se servent des terres de la ZEC Bonaventure pour accéder à la rivière ou en sortir, ou encore pour prendre une pause durant les descentes, CIME doit obtenir une autorisation pour exploiter un commerce du Ministre.

[15] Depuis 2001, le Ministre autorise les activités commerciales et récréatives offertes par CIME dans la ZEC Bonaventure sur une base annuelle¹¹.

[16] Depuis 2007, en raison des conflits entre les usagers de la rivière – notamment entre des pêcheurs et des personnes descendant la rivière en embarcation, le Ministre exige que CIME conclue une entente de cohabitation avec l'APSB et les autres groupes d'usagers de la rivière¹².

[17] En 2020, durant l'été, l'augmentation considérable de l'affluence touristique sur la rivière exacerbe les conflits de cohabitation, notamment entre les clients de CIME et les membres de l'APSB, d'autres pêcheurs et certains riverains. Les négociations de l'entente de cohabitation exigée par le Ministre qui ont lieu à l'automne 2020 et au printemps 2021 se soldent par un échec et aucune entente de cohabitation pour la saison 2021 n'est signée par les membres du comité de cohabitation. Dès lors, le Ministre impose à CIME les conditions du Contrat d'autorisation pour l'été 2021, dont une importante réduction du nombre maximal de ses embarcations¹³.

[18] En plus des principes généraux de partage de la rivière convenus entre les membres de la ZEC à travers l'entente de cohabitation, des conditions spécifiques encadrent l'accès et l'utilisation de chacun de ces parcours.

[19] Les conditions contestées en l'instance sont spécifiées à l'Annexe 1 du Contrat d'autorisation délivré par le Ministre et incluent le nombre maximal quotidien d'embarcations autorisées pour chaque parcours, en basse et haute saison, le type d'embarcation autorisée, les mesures d'encadrement obligatoires, les aires de camping ou de repos spécifiquement et exclusivement à utiliser par la clientèle de CIME, ainsi que les heures de départ et de sortie du territoire de la ZEC et de sortie de l'eau. Les mesures d'encadrement incluent la présence d'un patrouilleur-fermeur obligatoire dans certains secteurs délimités, un guide prenant la tête de tout groupe de descendeurs au moment de traverser trois fosses à saumon spécifiquement identifiées et la présence d'un agent de circulation nautique à certains points.¹⁴

[20] Deux volets des conditions additionnelles imposées à CIME pour la saison 2021 lui apparaissent particulièrement problématiques et injustes : les restrictions du nombre

¹¹ Déclaration sous serment de Justine Desmeules, para. 13.

¹² Déclaration sous serment de Justine Desmeules, paras 15 à 18.

¹³ P-10 : En liasse : Lettre de Mme Desmeules à Mme Brideau du 5 juin 2021 et Contrat d'autorisation pour l'organisation d'une activité ou l'offre d'un service à des fins lucratives ou l'exploitation d'un commerce dans une zone d'exploitation contrôlée, entre le Ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs et Cime Aventure inc.; Annexe 1.

¹⁴ P-10 (énoncé en note 13).

d'embarcations quotidiennement permises et les mesures d'encadrement rehaussées qui exigeront davantage de temps de son personnel. Les restrictions d'accès sont prévues par secteur, à la fois pour la basse et la haute saison. Par exemple, pour le secteur correspondant au parcours La Familiale, 90 embarcations seraient permises quotidiennement du 1^{er} juin au 12 juillet et ce nombre serait le même en haute saison, du 13 juillet au 18 août¹⁵. En 2020, c'était environ 115 embarcations par jour qui ont été comptabilisées par CIME pour ce même parcours en haute saison et un nombre quotidien autour ou en deçà de 92 pour la basse saison¹⁶.

[21] Le Contrat d'autorisation prévoit également que CIME « ou toutes personnes liées soient morales ou physiques ne pourront opérer d'autres sites de mise à l'eau que ceux prévus à l'Annexe 1, sur le territoire de la ZEC »¹⁷.

[22] La directrice générale de CIME, Élodie Brideau, résumait ainsi les impacts qu'elle estime que ces conditions auraient dans un courriel adressé au Ministère le 7 juin 2021, deux jours après avoir pris connaissance des conditions contestées:

L'autorisation de commerce émise nous demande d'une part de couper les revenus nautiques de 20% par rapport à 2020 par les restrictions du nombre d'embarcations par secteur de rivière tout en nous exigeant d'augmenter le nombre d'heures de travail sur la rivière de 69% par jour (ajout d'un patrouilleur secteur Big Ouest - première Est, un patrouilleur par départ sur la familiale et ajout d'heures d'agent de circulation nautique au malin). Ces exigences ne sont pas recevables pour nous. Le scénario de revenus présenté pourrait être la cible pour l'année 2022, ce qui est en soi une diminution notoire qui nous ramènerait au modèle d'affaires que nous avons au début des années 2000¹⁸.

[23] CIME considère que le processus suivi par le Ministre pour déterminer les conditions d'autorisation ne respecte pas les exigences d'équité procédurale.

[24] De plus, elle plaide que le Ministre n'a pas compétence pour régler la navigation, car cela relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada. Pour CIME, plusieurs des conditions imposées par l'autorisation du Ministre sont de nature à régler la navigation et ne peuvent donc pas être légalement autorisées par une loi provinciale.

¹⁵ P-10 (énoncé en note 13).

¹⁶ PGQ-26 : Statistiques de fréquentation de Cime Aventure.

¹⁷ P-11 : En liasse : Lettre de Mme Desmeules à Mme Brideau du 10 juin 2021 et Contrat d'autorisation pour l'organisation d'une activité ou l'offre d'un service à des fins lucratives ou l'exploitation d'un commerce dans une zone d'exploitation contrôlée, entre le Ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs et Cime Aventure inc., article 2 alinéa p) du Contrat d'autorisation.

¹⁸ PGQ-14 : Courriel envoyé à monsieur Érick Couillard daté du 7 juin 2021.

[25] Le Procureur général du Québec plaide que les conditions dont se plaint CIME sont contenues dans un contrat, tel que prévu par la LCMVF¹⁹. Selon lui, ces conditions sont librement négociées entre les parties et ne sont contraignantes à l'égard de CIME uniquement parce qu'elle les accepte. Il soutient que les exigences d'équité procédurale ne s'appliquent pas à leurs négociations aux fins de l'établissement d'un contrat et que les questions constitutionnelles de partage de compétences ne sont tout simplement pas pertinentes, car Québec peut disposer de sa propriété aux conditions qu'il souhaite comme tout propriétaire de terrain privé.

[26] Le Procureur général du Canada a été mis en cause, mais n'a pas participé au débat.

2. ANALYSE

2.1 Est-ce que le Ministre a manqué à son devoir d'équité procédurale envers CIME dans le processus menant à l'imposition des conditions de l'autorisation d'accès à la ZEC?

[27] Afin de décider si CIME a raison lorsqu'elle prétend que le Ministre a manqué à ses obligations d'équité procédurale, il est nécessaire d'évaluer une question préliminaire : est-ce que le Ministre a une obligation d'équité procédurale à l'égard de CIME dans la détermination des conditions de son autorisation?

2.1.1 Est-ce que le Ministre a un devoir d'agir en conformité avec les principes d'équité procédurale envers CIME?

[28] Le Procureur général du Québec plaide que le Ministre n'a aucune obligation d'équité procédurale, car la relation entre le Ministre et CIME est contractuelle.

[29] En effet, l'article 109 de la LCMVF prévoit que les autorisations d'activités commerciales dans les ZECs sont accordées par contrat.

[30] Cependant, et avec égard, je ne peux retenir cet argument du Procureur général du Québec voulant que la relation contractuelle écarte les exigences d'équité procédurale pour deux motifs. D'abord, une partie significative des questions en litige se trouve à l'extérieur du contexte contractuel et donc, le Ministre doit respecter les exigences de droit public. Deuxièmement, même dans le contexte contractuel, le contrat en question est un contrat administratif qui comporte des exigences de bonne foi et d'équité contractuelle.

[31] Je traiterai en premier lieu des exigences de droit public, ensuite de celles découlant du contrat administratif.

¹⁹ Article 109, alinéa 2.

[32] Le Procureur général du Québec soumet à raison qu'une fois le contrat signé, les relations entre les parties sont régies par les termes du contrat et le droit contractuel. Cependant, le réel problème dont CIME se plaint se situe en amont de sa relation contractuelle avec le Ministre.

[33] L'article 109 de la LCMVF n'oblige pas le Ministre à signer un contrat avec CIME ou quiconque. Le Ministre jouit d'un pouvoir discrétionnaire d'autoriser les activités et lorsqu'il décide de les autoriser, il impose les conditions qu'il détermine à sa discrétion par contrat.

[34] Cependant, ce pouvoir discrétionnaire n'est pas illimité, il doit être exercé pour les fins qui lui ont été accordées²⁰. Un pouvoir discrétionnaire implique nécessairement la bonne foi dans l'accomplissement du devoir public; il y a toujours une perspective dans laquelle une loi est censée fonctionner et les tribunaux ont le devoir d'assurer la légalité²¹.

[35] L'approche du Procureur général du Québec repose sur la thèse voulant que lorsqu'il y a un contrat, les exigences de droit public sont écartées. Avec égard, il n'y a aucune règle ou aucun principe qui exige que des relations entre l'État et un citoyen soient entièrement régies par le droit privé (contractuel) ou entièrement par le droit public. Les deux peuvent s'appliquer à différents aspects des relations avec l'État. Le contrat est régi par le droit privé contractuel, mais le reste de la relation peut, dépendamment des circonstances, être régi par le droit public²².

[36] Ce n'est pas en plaçant une décision – qui est par sa nature une décision administrative – dans un document portant le titre « Contrat d'autorisation » qu'on peut échapper aux règles de droit public qui assurent la légalité des gestes posés par l'autorité publique²³. Certes, lorsque le gouvernement agit comme personne privée en signant un contrat, c'est uniquement le droit privé qui s'applique. Cependant, lorsqu'il est question de la légalité des gestes posés par le gouvernement, la compétence de la Cour supérieure de contrôler leur légalité ne peut être écartée.

[37] Une personne qui considère, par exemple, que le Ministre ne respecte pas les conditions de l'article 109 de la LCMVF peut s'adresser à la Cour supérieure pour demander le contrôle de la légalité d'une décision du Ministre. C'est un principe fondamental de l'ordre constitutionnel canadien qui découle des exigences de la primauté du droit et de la fonction inhérente de la Cour supérieure. C'est une compétence fondamentale des cours supérieures à assurer la légalité qui ne peut être écartée²⁴. Prenons l'exemple d'une personne qui se voit refuser une autorisation en vertu de l'article

²⁰ *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] SCR 121, p. 140.

²¹ *Crevier c. P.G. (Québec) et autres*, [1981] 2 RCS 220 (« *Crevier* »), p. 234.

²² *Ferme Vi-Ber inc. c. Financière agricole du Québec*, [2016] 1 RCS 1032 (« *Ferme Vi-Ber* »), para. 45.

²³ *Des Champs c. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 RCS 281, paras 13 et 21 à 41; *Berendsen c. Ontario*, 2001 CSC 55, para. 22.

²⁴ *Crevier*, [1981] 2 RCS 220, p. 234; *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 96; *Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [2014] 3 RCS 31, para. 36.

109. Si elle est d'avis que le refus est contraire aux exigences de l'article 109, elle peut se pourvoir en contrôle judiciaire afin de veiller à ce que le Ministre respecte les exigences de la Loi²⁵. La liberté contractuelle dont dispose une entité publique ne met pas sa décision entièrement à l'abri de la supervision des cours supérieures qui doivent en assurer la légalité. C'est la même chose lorsqu'une entité publique agit à l'extérieur de sa compétence statutaire. Il faut d'abord établir qu'elle avait l'autorité de contracter avant d'analyser l'effet du contrat²⁶.

[38] Le contexte juridique de l'exercice des pouvoirs accordés par l'article 109 est loin d'une pure disposition de droit de propriété comme le prétend le Procureur général du Québec. Les exigences de la LCMVF rendent impossible une telle caractérisation.

[39] La législature québécoise a désigné les ZECs comme des territoires qui doivent être gérés en conformité avec les objectifs généraux et spécifiques énoncés aux articles 104 à 110 de la LCMVF. Je ne doute pas que la législature québécoise peut habiliter son exécutif à disposer des biens de l'État comme une personne privée, mais ce n'est pas le choix qu'elle a fait avec les ZECs.

[40] La deuxième raison pour laquelle je ne peux retenir l'argument du Procureur général du Québec voulant que le Ministre puisse agir comme une partie privée dans ses relations contractuelles avec CIME est que la nature du contrat comporte certaines obligations propres à des contrats administratifs.

[41] Le contrat avec CIME est un contrat administratif²⁷. Cette désignation est propre à certains contrats conclus avec l'État lorsque le contrat s'insère dans l'administration d'un programme public²⁸. La mesure dans laquelle le droit public s'applique varie selon le contexte – cela peut être entièrement privé ou entièrement public ou un mélange des deux²⁹. Dans l'affaire *Ferme Vi-Ber*, la Cour suprême analyse un contrat faisant partie intégrante de la mise en œuvre d'une initiative publique pour offrir une assurance agricole (Programme ASRA) et explique la nature du contrat administratif :

[45] Le Programme ASRA n'est donc pas un régime de droit public, mais un contrat. En concluant ainsi, nous précisons que nos motifs portent uniquement sur le régime étudié en l'espèce. La qualification d'un régime qui relève principalement du droit privé ou du droit public est un exercice contextuel qui ne peut faire l'objet d'extrapolation. Dans d'autres situations, il demeurera par exemple possible de juger, comme dans *Mavi*, qu'un contrat conclu dans le cadre d'un régime mis en place

²⁵ *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 RCS 23.

²⁶ *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, paras 34 à 36.

²⁷ *Ferme Vi-Ber inc.*, [2016] 1 R.C.S. 1032, paras 41 à 49.

²⁸ *Ferme Vi-Ber inc.*, [2016] 1 R.C.S. 1032, paras 47 et 48.

²⁹ *Ferme Vi-Ber inc.*, [2016] 1 RCS 1032, para. 45.

par l'État peut être régi principalement, voire uniquement, par le droit public. (Le Tribunal souligne)

[42] Ce n'est pas nécessaire d'évaluer la question avec précision, car même si c'est le droit privé qui s'applique comme dans *Ferme Vi-ber*, la Cour suprême enseigne qu'un pouvoir discrétionnaire découlant d'un contrat administratif doit être exercé selon les exigences de la bonne foi et de l'équité contractuelle. À plusieurs égards, ces obligations s'apparentent aux exigences de l'équité procédurale, à d'autres égards, elles sont encore plus exigeantes, car elles peuvent impliquer des exigences d'équité substantive³⁰. Ce qui importe ici est le constat que dans un cas comme dans l'autre, le Ministre doit tenir compte des considérations que sont l'intérêt public et l'objectif social poursuivi par la loi³¹ en plus des considérations spécifiquement énumérées par la loi.

[43] Donc, même si dans *Ferme Vi-ber* la Financière avait le pouvoir discrétionnaire de faire ce que les appelants lui reprochent (procéder par arrimage collectif), « elle devait l'exercer selon les exigences de la bonne foi et de l'équité procédurale »³². Regardons les considérations qui ont mené la Cour suprême à conclure que ces obligations ont été respectées :

43.1. La Financière a mené des consultations satisfaisantes auxquelles les parties impactées ont participé et indiqué un accord avec la méthode d'arrimage collectif³³;

43.2. La Financière a réalisé des études de simulation pour comprendre les impacts de sa décision sur la majorité des adhérents au Programme³⁴ ; et

43.3. Le choix de la Financière « s'accorde très bien avec la nature du Programme », il a en effet favorisé les plus petits producteurs, ce qui est « cohérent avec la mission de la Financière » telle qu'énoncée dans sa loi habilitante³⁵.

[44] Même dans un contexte contractuel entre parties privées, la bonne foi exige que les parties exercent leur pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable, ce qui comprend un processus adéquat pour ces fins³⁶.

³⁰ *Ferme Vi-Ber inc.*, [2016] 1 RCS 1032, para. 50 citant *Martel Building Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 60, paras 88 et 93.

³¹ *Ferme Vi-Ber inc.*, [2016] 1 RCS 1032, para. 48.

³² *Ferme Vi-Ber inc.*, [2016] 1 RCS 1032, para. 86.

³³ *Ferme Vi-Ber inc.*, [2016] 1 RCS 1032, para 87.

³⁴ *Ferme Vi-Ber inc.*, [2016] 1 RCS 1032, para 88.

³⁵ *Ferme Vi-Ber inc.*, [2016] 1 RCS 1032, para. 91.

³⁶ *Wastetech* est une décision fondée sur les principes de common law, mais les exigences de bonne foi à cet égard sont les mêmes en droit civil, voir : Didier LUELLES et Benoît MOORE, *Droit des obligations*, 2^e éd., 2018, Les Éditions Thémis, Montréal, para. 1987; *Bhasin c. Hrynew*, 2014 RCS 71, paras 32 et 41.

[45] Au vu des arguments soulevés par CIME, peu importe que la question soit examinée sous l'angle du droit privé ou du droit public, le résultat sera le même. Lorsque le Ministre considère s'il autorise ou non les activités de CIME, l'intérêt public et les exigences statutaires doivent être respectés. Le pouvoir qu'exerce le Ministre, qu'il découle du contrat ou de la loi, doit être exercé de manière raisonnable et de façon à ne pas nuire à CIME.

[46] En d'autres mots, le contexte contractuel ne permet pas au Ministre d'adopter une procédure injuste à l'égard de CIME. Si la discrétion contractuelle doit être exercée de manière raisonnable, cela implique que CIME doit avoir la chance d'être entendue par une instance impartiale sur l'impact qu'a sur elle la décision et sur l'exactitude des faits sur lesquels le Ministre fonde l'exercice de sa discrétion.

[47] Même si la question est examinée uniquement dans le cadre analytique du contrat, et notamment au regard de l'article 8 du Contrat d'autorisation qui prévoit un avis lorsque le Ministre décide de ne pas renouveler aux mêmes fins³⁷, le résultat sera le même. D'abord, le Procureur général du Québec a raison, CIME était au courant que le Ministre envisageait de modifier les modalités de l'autorisation et avait entamé un processus de consultation. Cependant, la bonne foi et l'équité contractuelle exigent plus qu'un simple avis. Le fait que le contrat prévoit qu'il devrait être renouvelé, sauf pour des raisons graves, implique un processus où les personnes affectées doivent connaître les motifs et avoir la possibilité de présenter les faits et des arguments à l'appui du résultat recherché. Ce n'est pas très différent des exigences d'équité procédurale et pour les fins de la présente, les différences ne sont aucunement déterminantes.

[48] Ceci étant, je demeure d'avis que le problème entre CIME et le Ministre n'est pas un différend contractuel. CIME se plaint de la manière dont le Ministre exerce son pouvoir discrétionnaire en lui imposant des restrictions qu'elle considère abusives. Pour évaluer la question, nous ne pouvons pas interpréter le contrat pour évaluer le comportement du Ministre – CIME n'allègue pas un manquement contractuel. Elle a essayé de ne pas consentir au contrat ou d'adhérer sous protêt, mais le Ministre a exigé l'acceptation sans condition et non équivoque.

[49] S'il était nécessaire de tirer une conclusion à cet égard, je n'hésiterais pas à conclure que la preuve démontre clairement que CIME n'a jamais librement consenti aux conditions imposées par le Ministre. Face au choix de se soumettre aux exigences du Ministre ou de ne pas exploiter son commerce, elle a choisi d'apposer sa signature aux conditions imposées par le Ministre. C'est loin d'un consentement libre.

³⁷ Depuis 2018, les autorisations de commerce comportaient un engagement du Ministre qui prévoient que : « Si, pendant la durée de la présente autorisation, le Ministre constate avec évidence qu'il ne pourra pas, pour des motifs majeurs d'intérêt public, conclure aux mêmes fins un nouveau contrat à la date d'échéance de celui-ci, il en avise par écrit le promoteur au moins trois mois avant la fin du présent contrat. »

[50] Pratiquement comme juridiquement, le « Contrat » d'autorisation est simplement une autorisation. Le fait que les conditions d'autorisation soient énoncées dans le texte d'un document qui s'appelle un contrat n'ajoute rien aux droits et obligations des parties.

2.1.2 Quel est le contenu de l'obligation d'équité procédurale du Ministre envers CIME?

[51] Les exigences de l'équité procédurale sont éminemment variables et dépendent du contexte³⁸. Le contexte dans lequel un décideur opère peut exiger souvent des procédures adaptées à sa mission, à la nature du décideur, et aux parties qui se présentent devant lui. Tant que les exigences fondamentales de l'équité procédurale sont respectées, la manière dont un décideur choisit de le faire devrait être considérée avec déférence par le Tribunal.

[52] L'arrêt *Baker*³⁹ établit cinq facteurs non exhaustifs pour établir le contenu de l'obligation de l'équité procédurale. Ils sont : i) la nature de la décision et le processus utilisé, ii) la nature du régime législatif et les termes de la loi, iii) l'importance de la décision pour les personnes concernées, iv) les attentes légitimes de la personne contestataire, et v) les choix de procédure faits par l'organisme lui-même⁴⁰.

[53] La nature de la décision est discrétionnaire et administrative. Considérant les facteurs établis par la LCMVF et le contexte dans lequel la décision sous étude se déroule, il y a des éléments d'un processus adjudicatif. Pour respecter les conditions de la LCMVF, le Ministre doit établir certains faits et prendre en considération des points de vue contradictoires dans un contexte plus ou moins adversarial. Ce facteur pointe vers des obligations plus que minimales, mais pas maximales.

[54] La nature du régime législatif et les termes de la loi me mènent à conclure dans le même sens. Dans *Baker*, la Cour suprême explique que ce critère peut nous amener à conclure que « des protections procédurales plus importantes seront exigées [...] lorsque la décision est déterminante quant à la question en litige et qu'il n'est plus possible de présenter d'autres demandes »⁴¹. C'est le cas dans la présente affaire pour la question sous étude, mais la possibilité d'ajuster les conditions de l'autorisation ministérielle à son renouvellement, année après année, doit être prise en considération.

[55] Le troisième facteur est l'importance de la décision pour les personnes visées. J'estime que la décision a un impact important sur la viabilité commerciale de CIME. C'est vrai qu'il s'agit d'un intérêt commercial, ce qui n'est pas de la même importance que les conséquences dans *Baker* par exemple, mais CIME est une entreprise familiale, qui a de

³⁸ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 (« *Baker* »), para. 21; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (« *Vavilov* »), para. 77.

³⁹ *Baker*, [1999] 2 R.C.S. 817 ; *Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 77.

⁴⁰ *Baker*, [1999] 2 R.C.S. 817, paras 21 à 28.

⁴¹ *Baker*, [1999] 2 R.C.S. 817, para. 24.

nombreux employés. Les conséquences d'une décision défavorable sont assez importantes pour conclure que les exigences d'équité procédurale sont encore plus que minimales.

[56] Quant au quatrième facteur, il s'agit des attentes légitimes. J'estime que CIME avait des attentes légitimes voulant que son autorisation soit renouvelée. Considérant le contexte statutaire de la décision et les décisions antérieures, soit le renouvellement de son autorisation sur une base annuelle depuis 2001⁴², il était légitime pour CIME de s'attendre à une approche semblable. Soulignons également que même si je situe l'analyse à l'extérieur de la relation contractuelle, le Contrat d'autorisation prévoit que l'autorisation serait renouvelée, sauf pour des motifs majeurs d'intérêt public. Comme des attentes légitimes ne peuvent donner lieu à des droits substantifs, je considère que ce facteur mène à conclure que CIME pouvait s'attendre à un processus équitable pour établir les faits sur lesquels le Ministre prendrait sa décision et qu'elle puisse faire valoir ses arguments concernant les critères prévus par la loi.

[57] Le cinquième facteur exige que je prenne en considération et respecte les choix de procédure que l'organisme fait lui-même. Ici, le Ministre a mis en place un processus qui cherchait avant tout à concilier les divers points de vue. L'approche est informelle, mais a offert aux parties plusieurs opportunités de comprendre les points de vue des autres et de faire des représentations.

[58] Considérant l'ensemble des facteurs, un processus plus que minimal était exigé dans les circonstances. Aucune formalité n'est exigée, mais le processus doit être équitable afin de donner une véritable chance aux personnes affectées par la décision de connaître les considérations que le Ministre estime pertinentes, d'établir les faits sur lesquels le Ministre prendrait sa décision, et de faire valoir ses arguments concernant les critères prévus par la loi.

2.2 Est-ce que le Ministre a respecté ses obligations d'équité procédurale envers CIME en décidant les conditions qu'il lui imposera dans le Contrat d'autorisation?

2.2.1.1 Contexte statutaire de la décision contestée

[59] Afin d'évaluer si le Ministre a respecté ses obligations d'équité procédurale envers CIME en décidant les conditions qu'il lui imposera dans le Contrat d'autorisation, il est nécessaire de comprendre le contexte statutaire dans lequel le pouvoir du Ministre s'exerce. Par la suite, j'examinerai le processus suivi.

[60] Il y a quatre-vingt-cinq ZECs au Québec, catégorisées selon les activités pratiquées sur leur territoire respectif. On distingue les ZECs destinées à la chasse et la pêche, celles à la pêche au saumon et celles à la chasse à la sauvagine.

⁴² Déclaration sous serment de Justine Desmeules, para. 10.

[61] Les ZECs sont établies par le Ministre en vertu de pouvoirs qui lui sont octroyés par la LCMVF⁴³. La loi prévoit certains pouvoirs et responsabilités du Ministre balisant la gestion des ZECs⁴⁴.

[62] Selon les termes de la LCMVF, les ZECs sont établies par le Ministre aux fins i) d'aménagement, ii) d'exploitation ou de conservation de la faune ou d'une espèce faunique, et iii) accessoirement à des fins de pratique d'activités récréatives⁴⁵.

[63] Les ZECs doivent être gérées suivant quatre principes guides: i) la conservation de la faune, ii) l'accessibilité à la ressource faunique, iii) la participation des usagers et iv) l'autofinancement des opérations⁴⁶.

[64] Les ZECs sont situées sur les terres du domaine de l'État, mais peuvent également inclure un terrain privé si celui-ci fait l'objet d'une entente entre le Ministre et son propriétaire, qui peut notamment être une municipalité ou une communauté métropolitaine⁴⁷.

[65] Avant la création des ZECs en 1978⁴⁸, plusieurs des territoires qui sont maintenant des ZECs étaient administrés par des clubs de chasse et pêche privés. Les clubs signaient des baux avec le gouvernement et administraient l'accès au territoire à leurs membres suivant les termes des baux. Parmi les objectifs de conservation et de saine gestion de la faune, la création des ZECs avait comme objectif la démocratisation d'accès aux terres publiques et à la faune pour l'ensemble des enthousiastes de la nature⁴⁹.

[66] En 2000, la LCMVF a été modifiée pour permettre des activités récréatives dans les ZECs. Bien que les ZECs demeurent des lieux destinés à la chasse et la pêche, le Ministre explique qu'il est nécessaire de tenir compte des intérêts de l'ensemble des usagers potentiels.

Aujourd'hui, la diversité des attentes de la clientèle laisse entrevoir de nouvelles avenues dans le domaine récréotouristique. Une telle ouverture permettrait aux organismes gestionnaires de contribuer davantage au développement économique des régions. En ouvrant la porte aux activités récréatives, je vise en effet à favoriser la mise en valeur plus optimale de ces territoires tout en répondant à une clientèle

⁴³ *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, RLRQ c C-61.1, [LCMVF].

⁴⁴ LCMVF, articles 104 à 110.6

⁴⁵ LCMVF, art. 104.

⁴⁶ LCMVF, art. 106.

⁴⁷ LCMVF, art. 104, al. 2

⁴⁸ *Loi modifiant la Loi de la conservation de la faune*, L.Q. 1978, c. 65.

⁴⁹ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement*, 1^{re} sess., 36^e légis, 21 novembre 2000, « Adoption du principe du projet de loi n° 152 – *Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec* » (M. Whissell, député d'Argenteuil, critique officiel de l'opposition en matière de parcs et faune).

élargie. Le projet de loi confirme toutefois que la chasse et la pêche doivent demeurer bien sûr prioritaires dans les ZECs⁵⁰.

[67] En appuyant la mesure, le critique officiel de l'opposition en matière de Parcs et faune, mentionne que les amendements font suite à une demande de la Fédération des ZECs afin de permettre et faciliter aux ZECs l'utilisation à des fins récréatives de leurs territoires :

Comme vous savez, présentement, au Québec, nous avons certains territoires du domaine public qui, par [...] la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune [...] permettent d'instaurer des zecs, ce qui veut dire zones d'exploitation contrôlée. Alors, il s'agit de zones bien délimitées où le gouvernement a consenti à un organisme qui s'appelle une zec le droit d'utiliser le territoire à des fins de chasse et de pêche. Et c'est un système qui fonctionne depuis avant les années quatre-vingt et un système qui fonctionne relativement bien.

Suite à la demande de la Fédération des zecs, il y a une demande qui a été déposée afin que les activités récréatives soient maintenant permises à l'intérieur des zecs. Et il y a une raison fort simple, c'est que, avec le développement de l'écotourisme, il y a beaucoup de gens qui veulent profiter des terres publiques du Québec, qui veulent profiter de la nature, des lacs, de la forêt, mais qui ne désirent pas nécessairement pratiquer la chasse et la pêche. Ils veulent pratiquer la marche en montagne, l'escalade, le canot, l'interprétation de la nature. Alors, il est quand même de mise d'adapter nos lois et d'adapter la section qui est réservée aux zecs et permettre et faciliter aux zecs l'utilisation à des fins récréatives de leurs territoires⁵¹. (Le Tribunal souligne)

[68] Le Ministre peut confier la gestion d'une ZEC à un organisme gestionnaire de ZECs⁵², en l'espèce c'est ce que le Ministre a fait en signant un protocole d'entente avec

⁵⁰ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement*, 1^{re} sess., 36^e légis, 21 novembre 2000, « Adoption du principe du projet de loi n° 152 – Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec » (M. Chevrette, ministre responsable de la Faune et des Parcs)

⁵¹ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement*, 1^{re} sess., 36^e légis, 21 novembre 2000, « Adoption du principe du projet de loi n° 152 – Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec » (M. Whissell, député d'Argenteuil, critique officiel de l'opposition en matière de parcs et faune)

⁵² LCMVF, art 06 et 110, al. 1, para. 9.

l'intervenante, l'APSB⁵³, qui est également celle qui a géré le territoire de la ZEC Bonaventure comme club privé avant la création des ZECs.

[69] Il y a lieu également de noter que la ZEC de la rivière Bonaventure s'étend sur une distance de 199 km de long.

[70] C'est dans ce contexte statutaire que le Ministre a pris sa décision en vertu de l'article 109 de la LCMVF d'imposer certaines conditions à l'utilisation de la ZEC à CIME. Et c'est ce contexte qui détermine les exigences d'équité procédurale.

2.2.1.2 Le processus suivi par le Ministre pour prendre la décision

[71] Le processus suivi par le Ministre pour prendre la décision est largement informel et implique diverses parties dans des rencontres qui chevauchent des négociations où le rôle du représentant du Ministre n'est pas toujours clair. Néanmoins, ces rencontres doivent être prises en considération dans l'évaluation de l'équité procédurale.

[72] J'estime utile de diviser le processus en quatre phases de négociations et discussions en vue de la signature du Contrat d'autorisation 2021. La première phase consistait en des réunions régulières des membres de la ZEC Bonaventure, sans le Ministre, au courant de l'été 2020. La deuxième phase se déroule dans le contexte du « comité multipartite » avec tous les intervenants. Par la suite, il y a eu une troisième phase dirigée par des représentants du Ministre au printemps 2021, incluant notamment CIME et l'APSB. Finalement, il y a eu une quatrième phase d'échanges entre le Ministre et CIME qui a mené à la décision finale en juin 2021.

2.2.1.3 Phase 1 : juillet à août 2020, rencontres régulières du « comité de cohabitation », sans représentant du Ministre

[73] Vers la fin de l'été 2020, il y a de fréquentes réunions du « comité de cohabitation ». Ronald Cormier, directeur général à la fois de l'APSB et de la ZEC Bonaventure, était présent, ainsi qu'Élodie Brideau, présidente du conseil d'administration et directrice générale de CIME, et d'autres représentants de la ZEC, dont des représentants du Camp Bonaventure et du Conseil de l'Eau.

[74] Bien que le Ministre n'est pas encore impliqué, il est important de souligner qu'à ces réunions il se dégage un consensus voulant que les visiteurs dont les descentes ne sont pas encadrées (« usagers ou descendeurs autonomes ») causent une partie importante des problèmes.

[75] Dès juillet, CIME a soulevé, à répétition, ses préoccupations quant aux inconvénients et risques à la sécurité qu'entraînent les descendeurs autonomes, tel qu'il appert des comptes-rendus des rencontres des 29 juillet, 4 août, 11 août et 18 août

⁵³ PGQ-35 : Protocole d'entente concernant la gestion de la zone d'exploitation contrôlée de pêche au saumon désignée sous le nom de Zec de la Rivière Bonaventure.

2020⁵⁴. Ses préoccupations sont partagées : M. Cormier et ses équipes ayant fait un décompte des saumons les 27 et 28 juillet ont « remarqué un volume anormalement élevé de déchets tout au long des parcours effectués ». Il ressort du compte-rendu de la réunion du 29 juillet que :

Ce phénomène de volume inadmissible de déchets [...] est en très grande partie imputable aux clients autonomes, car les clients de CIME disposent tous dans leur embarcation d'un sac-filet pour les déchets tandis que les clients-pêcheurs de la ZEC et du Camp Bonaventure sont très sensibilisés à l'importance de ne rien laisser derrière eux.⁵⁵

[76] En réponse, notamment, CIME a fait parvenir à la ville de Bonaventure la lettre « *Dénonciation de situations dangereuses et répétitives dans le secteur du Malin* » dans laquelle Mme Brideau fait la mise en garde suivante :

« ... nous considérons que la ville de Bonaventure compromet la sécurité de la population et des visiteurs. Si rien n'est fait, un jour ou l'autre, tout le monde en paiera le prix. »⁵⁶

[77] À une rencontre le 11 août, on rapporte encore une fois « les excès observés cette année auprès de cette clientèle [les descendeurs autonomes] », y compris un volume important de déchets le long des berges, baignades dans les fosses à saumon et circulation sur la rivière à toute heure. En réponse, au moins deux solutions sont envisagées à cette étape : établir des heures précises de mise à l'eau et de sortie pour les descendeurs autonomes et la possibilité, offerte par CIME, que ses patrouilleurs « ferment » la rivière aux heures déterminées⁵⁷.

[78] Un journal local interviewe M. Cormier dans le cadre de sa fonction de président de la ZEC Bonaventure et relate qu'il déplore « le phénomène de visiteurs qui s'improvisent de façon autonome avec leur embarcation » et dont la « présence non encadrée [...] a été source de plaintes ». Leurs actions, ajoute-t-il dans cette entrevue, ont un impact sur les autres utilisateurs, ainsi que sur l'environnement et la ressource de saumon⁵⁸.

⁵⁴ Pièce DEB-1 : En liasse : Comptes-rendus sommaires des rencontres du Comité de cohabitation de la Rivière Bonaventure des 29 juillet, 4 août, 11 août et 18 août 2020 et entrevues de Ronald Cormier du 3 et 4 août 2020.

⁵⁵ Pièce DEB-1 : Compte-rendu de la rencontre du 29 juillet 2020 via Google Meet.

⁵⁶ Pièce DEB-1 : Compte-rendu sommaire de la rencontre du mardi 11 août 2020, par Google Meet.

⁵⁷ Pièce DEB-1 : Compte-rendu sommaire de la rencontre du mardi 11 août 2020, par Google Meet.

⁵⁸ Pièce DEB-1 : « Radio de la Baie-des-Chaleurs : Fragile harmonie sur la Bonaventure cet été », 4 août 2020.

2.2.1.4 Phase 2 : septembre 2020 à mars 2021, cinq rencontres du « comité multipartite », dont trois avec la participation du Ministre

[79] L'APSB fait valoir que les « problèmes de cohabitation sur la rivière se sont amplifiés » depuis 2015 et ont « culminé » pendant la saison 2020⁵⁹. Pour tenter d'y remédier, l'APSB propose d'élaborer un Plan de développement des activités récréatives (« PDAR ») à une première rencontre le 23 septembre 2020, qui a réuni 23 membres représentant 14 intervenants associés à la rivière et incluant Mme Élodie Brideau et M. Jean-Claude Cyr, tous deux de CIME⁶⁰.

[80] Au total, cinq rencontres du Comité se sont tenues entre les mois de septembre 2020 et mars 2021 avec ces mêmes intervenants, soit les 23 septembre et 17 décembre 2020, ainsi que les 21 janvier, 18 février et 17 mars 2021. L'APSB y réfère comme « une table de concertation » qui visait l'élaboration du PDAR⁶¹ et le Procureur général du Québec y réfère comme un « comité multipartite » visant à « cerner les problématiques et les enjeux liés à l'utilisation de la rivière » ainsi qu'à « travailler à l'élaboration d'un plan global de cohabitation afin de diminuer les conflits entre les divers usagers »⁶².

[81] D'après la Déclaration sous serment de Justine Desmeules du 14 janvier 2022, le responsable du dossier pour le Ministre à l'époque, Guillaume Hénault, a « assisté » à au moins trois de ces rencontres, mais la preuve ne détaille pas davantage le rôle qu'il y joue. Madame Desmeules relate qu'« un consensus semble se dégager à l'effet qu'il est primordial de diminuer les conflits d'usagers sur la rivière Bonaventure. »⁶³

[82] La dernière rencontre du comité multipartite à laquelle participe CIME se tient le 17 mars 2021, lorsque sa Directrice générale, Mme Brideau, se retire de cette réunion suite à la présentation du premier projet du PDAR⁶⁴. M. Hénault relate l'événement ainsi à sa collègue du ministère, Mme Desmeules :

Le plan de cohabitation tel que proposé engendre du mécontentement de la part de Madame Élodie Brideau directrice de CIME. En début de rencontre, elle quitte la table de discussion en mentionnant que tous les intervenants qui soutiennent le plan veulent la mort de l'entreprise. Les intervenants déplorent ce départ de la réunion et soutiennent favorablement le plan⁶⁵.

⁵⁹ Mémoire de l'APSB, para. 12.

⁶⁰ Mémoire de l'APSB, para. 14 ; JL-2 : Compte rendu de la rencontre du Comité de suivi du 23 septembre 2020.

⁶¹ Mémoire de l'APSB, para. 15.

⁶² Plan d'argumentation du PGQ, para. 27 ; Déclaration sous serment de Justine Desmeules, paras 27 à 30.

⁶³ Déclaration sous serment de Justine Desmeules, para. 28.

⁶⁴ Mémoire de l'APSB, paras 16 et 17.

⁶⁵ Déclaration sous serment de Justine Desmeules, para. 29.

2.2.1.5 Phase 3 : avril à mai 2021, rencontres et médiation organisées par le Ministre et les parties

[83] Mme Desmeules relate que deux rencontres ont été organisées par la sous-ministre associée et les parties, dont Mme Brideau de CIME le 26 avril 2021, « afin de trouver un terrain d'entente entre les parties ». Les représentants du Ministre à cette rencontre sont la sous-ministre associée au secteur des opérations régionales, Lucie Ste-Croix, le Directeur général de la coordination et de la gestion de la faune du secteur des opérations, Carl Patenaude, ainsi que Mme Desmeules.⁶⁶

[84] Le 5 mai 2021, le Ministre organise une rencontre de médiation, à laquelle assistent notamment Mme Brideau et le président de l'ASPB dans le but « d'établir une harmonie durable entre les différents usagers ». Il est alors proposé de créer un « groupe de travailleurs restreint » qui devra se pencher principalement sur la question du nombre quotidien de descentes d'embarcation, une condition au cœur des désaccords entre les parties.⁶⁷

[85] Le 12 mai 2021, le Ministre organise une rencontre avec ce « groupe de travailleurs restreint » à laquelle CIME présente une proposition d'offre de service. Celle-ci prévoit une hausse du nombre d'embarcations autorisées pour le trajet « la Familiale » et « n'est pas jugée acceptable par la Direction générale de la Faune « DGFA » pour la saison 2021 », tel qu'il appert de la Déclaration sous serment de Martin Dorais, représentant du Ministre.⁶⁸ La preuve ne mentionne pas de discussions concernant la diminution des impacts des usagers autonomes de la rivière.

Le 17 mai 2021, M. Dorais discute par vidéoconférence avec Mme Brideau et lui rappelle l'objectif du Ministre et lui présente la diminution des activités commerciales en 2021 comme une mesure « transitoire » qui sera suivie d'autres mesures dans le même sens : Lors de cette rencontre, nous rappelons l'objectif du MFFP de diminuer les conflits d'usage sur la rivière Bonaventure en rationalisant dans un premier temps les activités commerciales de CIME dans la ZEC de la rivière Bonaventure en 2021. L'année 2021 est transitoire à une seconde rationalisation annoncée pour 2022.⁶⁹ (Soulignement ajouté)

[86] Suivant cet appel, le 17 mai 2021 également, CIME fait parvenir trois scénarios au Ministre en précisant que le deuxième est « la limite acceptable » à ses yeux. Deux jours

⁶⁶ Déclaration sous serment de Justine Desmeules, para. 32. ; Plan d'argumentation du PGQ, paras 30 et 31.

⁶⁷ Déclaration sous serment de Justine Desmeules, para. 32. ; Plan d'argumentation du PGQ, paras 31 et 32.

⁶⁸ Déclaration sous serment de Martin Dorais du 14 janvier 2021, paras 17 à 19 ; Plan d'argumentation du PGQ, para. 33.

⁶⁹ Déclaration sous serment de Martin Dorais du 14 janvier 2021, para. 21 ; Plan d'argumentation du PGQ, para. 34.

plus tard, CIME envoie au Ministre sa demande de renouvellement du Contrat d'autorisation. Dans sa déclaration sous serment, M. Dorais explique qu'il analyse le tout.⁷⁰

[87] La preuve au dossier ne permet pas de savoir si, à travers cette seconde phase de négociations, les impacts des usagers autonomes de la rivière sur les objectifs que le Ministre vise à assurer ont été pris en considération. Et sinon, pourquoi ne l'ont-ils pas été.

2.2.1.6 Phase 4 : Juin-juillet 2021, derniers échanges, signature du Contrat d'autorisation et obtention de l'ordonnance de sauvegarde

[88] Le Ministre envoie sa décision approuvant la demande de CIME par courriel de Mme Desmeules à Mme Brideau samedi 5 juin 2021. Le Contrat d'autorisation 2021 est joint au document⁷¹. Bien que dans sa déclaration sous serment M. Dorais décrit le document comme « une première version du Contrat d'autorisation proposé à la demanderesse », le contenu du courriel ne me permet pas de conclure qu'il s'agit d'une première version puisque Mme Desmeules invite Mme Brideau à en prendre connaissance et à le signer. Elle offre des motifs généraux pour expliquer les différences qu'il comporte :

Les modalités d'exploitation prescrite pour l'année 2021 diffèrent de l'autorisation de commerce de votre entreprise émis en 2020. L'offre de service autorisé pour votre commerce en 2021 a été établie en fonction de l'évolution des activités récréatives au cours des dernières années sur la rivière ainsi que le défi et les enjeux d'harmonisation que cette situation génère⁷².

[89] L'article 3 du Contrat d'autorisation mentionne que l'autorisation couvre la période débutant le 1^{er} juin 2021, « malgré la date de sa signature »⁷³.

[90] Mme Brideau répond au Ministre dans un courriel détaillé daté du lundi 7 juin 2021, dans lequel elle fait « la demande officielle de réviser l'autorisation de commerce en y intégrant le scénario #2 présenté à Martin Dorais le 19 mai », expliquant notamment que l'autorisation telle quelle à ce moment représente « une impasse », notamment parce qu'elle estime qu'elle mènera à une diminution nette des revenus de sa PME de 20,42%. Elle insiste également sur les diminutions exigées qui lui sont annoncées tardivement,

⁷⁰ Déclaration sous serment de Martin Dorais du 14 janvier 2021, paras 21 et 22; Plan d'argumentation du PGQ, paras 34 à 36.

⁷¹ P-10 (énoncé en note 13).

⁷² P-10 (énoncé en note 13), para. 2 du courriel.

⁷³ P-10 (énoncé en note 13), art. 3 "Durée".

alors que la tarification pour la saison a été établie, que les embauches sont complétées et que CIME a déjà reçu des réservations⁷⁴.

[91] La version finale du Contrat d'autorisation 2021 est transmise à CIME le 10 juin, puis finalement signée le 11 juin 2021 par le Ministre (sa représentante, la biologiste, Directrice régionale de la gestion de la faune de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Justine Desmeules) et par CIME (sa Directrice générale, Élodie Brideau)⁷⁵.

[92] Une ordonnance de sauvegarde demandée par CIME est accordée séance tenante le 22 juillet 2021 par l'Honorable juge Danielle Turcotte avec l'effet que c'est l'autorisation de 2020 qui régleme les activités de CIME pour l'été 2021⁷⁶.

2.2.1.7 Est-ce que le processus qui a été suivi respecte les exigences d'équité procédurale ?

[93] D'emblée, il y a lieu de reconnaître que les effets juridiques de la décision pour l'année 2021-2022 sont devenus sans objet à la suite de l'ordonnance de sauvegarde. Même si j'arrive à la conclusion que les obligations d'équité procédurale ou d'équité contractuelle n'ont pas été respectées par le Ministre dans le processus menant à la décision, il est inutile de casser cette décision. Si les parties ont plaidé le dossier après que les effets de la décision soient devenus théoriques, c'est pour établir leurs droits et obligations pour l'avenir, car le Ministre doit continuer d'exercer ses pouvoirs en vertu de la LCMVF.

[94] L'approche non structurée ou informelle poursuivie par le Ministre ne pose aucun problème en soi. L'équité procédurale n'a pas de formalité quant à sa forme. Le Tribunal doit s'intéresser d'abord et avant tout à savoir si, compte tenu de toutes les circonstances, CIME a eu une occasion valable de présenter sa position pleinement et équitablement à un décideur impartial⁷⁷. Comme l'explique l'honorable Claire Heures-Dubé dans l'arrêt phare en matière d'équité procédurale *Baker* :

Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision⁷⁸.

⁷⁴ PGQ-14 : Courriel envoyé à monsieur Érick Couillard daté du 7 juin 2021.

⁷⁵ P-15 : Contrat d'autorisation pour l'organisation d'une activité ou l'offre d'un service à des fins lucratives ou l'exploitation d'un commerce dans une zone d'exploitation contrôlée, entre le Ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs et Cime Aventure inc., signé par les deux parties en date du 11 juin 2021;

⁷⁶ *Cime Aventure inc. c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 3247 (CanLII), p. 298.

⁷⁷ *Baker*, [1999] 2 R.C.S. 817, para 28 et 30.

⁷⁸ *Baker*, [1999] 2 R.C.S. 817, para 28.

[95] À plusieurs égards, le processus suivi par le Ministre pour prendre sa décision d'imposer certaines conditions à l'autorisation de CIME est irréprochable. Les efforts pour encourager les parties à convenir entre elles d'une entente de co-habitation et de l'incorporer dans l'autorisation ne sont peut-être pas chose habituelle, mais certainement louable puisque les personnes affectées par la décision du Ministre participent directement dans l'élaboration des conditions de leur utilisation des ressources publiques.

[96] Cependant, lorsque les parties n'ont pas été en mesure de s'entendre, le Ministre a pris le contrôle du processus et il avait le devoir de traiter les parties de manière équitable.

[97] Compte tenu du contexte, notamment l'impact de la décision sur CIME, le processus choisi par le Ministre doit permettre à CIME de savoir quels sont les facteurs que le Ministre juge pertinents à l'exercice de sa discrétion et qu'il prendra en considération⁷⁹. Il va de soi que le Ministre doit tenir compte des facteurs énumérés à l'article 106 de la LCMVF, mais compte tenu de l'impact de la décision, CIME a le droit de connaître les éléments que le Ministre considère importants, de connaître les éléments invoqués contre elle et de les réfuter⁸⁰. Autrement, CIME ne peut pas participer de manière véritable à la prise de décision. Pour participer pleinement dans le processus, CIME doit avoir la possibilité de répondre à tous les éléments qui influenceront sur la décision⁸¹. De plus, lorsque la décision est prise, il devrait être possible pour CIME de comprendre comment on y est parvenu⁸². C'est de cette manière que le Ministre démontre qu'il a pris en considération les arguments soulevés par CIME⁸³ et que le fondement factuel sur lequel repose sa décision est exact⁸⁴.

[98] En l'espèce, puisque CIME n'a pas demandé le contrôle judiciaire de la raisonnable de la décision et que les motifs sont plutôt laconiques⁸⁵, il n'est pas possible de savoir précisément le raisonnement suivi par le Ministre.

[99] En tenant compte du contexte⁸⁶ et des échanges entre les parties⁸⁷, il est évident que le Ministre cherchait à trouver une solution aux conflits entre les usagers. Cependant,

⁷⁹ *Vavilov*, 2019 CSC 65, paras 77, 94, 95 et 133; *Baker*, [1999] 2 R.C.S. 817, para. 25.; *Apple Canada inc. c. Autorité des marchés financiers*, 2023 QCCA 453, para. 17; *Ordre des infirmières et infirmiers du Québec c. Ngoya Tupemunyi*, 2013 QCCA 134, para. 27; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, p. 1113.

⁸⁰ *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, para. 94.

⁸¹ *IWA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 RCS 282 p. 298.

⁸² *Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 77.

⁸³ *Vavilov*, 2019 CSC 65, paras 127 et 128. *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, para. 61.

⁸⁴ *Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 126.

⁸⁵ P-10 (énoncé en note 13), para. 2.

⁸⁶ *Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 137.

⁸⁷ Notamment les courriels entre Mme Brideau et M. Dorais; Déclaration sous serment de Justine Desmeules du 14 janvier 2022, para.38; Déclaration sous serment de Martin Dorais, para. 23, ainsi que les pièces PGQ-7 : Courriel de M. Dorais daté du 19 mai 2021, PGQ- 12 : Courriel de Mme

il n'est pas du tout évident des conclusions de faits sur lesquelles repose sa décision. Puisqu'il a réduit les accès de CIME et pas ceux des autres usagers, notamment les pêcheurs, ou les descendeurs autonomes, il est tentant de conclure que le Ministre était d'avis que CIME était responsable pour les conflits. Ou encore, peut-être que le Ministre était d'avis que le cadre statutaire l'obligeait à prioriser les accès des pêcheurs. Le dossier devant la Cour ne me permet pas d'en être certain.

[100] Puisqu'il n'est pas possible de connaître les motifs de la décision du Ministre, il n'est pas possible de conclure que CIME a eu une chance d'être entendue sur les éléments déterminants.

[101] Prenons l'exemple de la question à savoir qui est responsable des conflits entre usagers et quelles sont les solutions raisonnablement possibles considérant les objectifs de la LCMVF et la discrétion dont dispose le Ministre. Mme Desmeules affirme que le Ministre se devait de restreindre les activités commerciales de CIME vu « les impacts sociaux et environnementaux liés à la clientèle croissante de l'entreprise et aux comportements de celle-ci »⁸⁸. Cette présomption de cause-effet sur laquelle se base le Ministre fait toutefois abstraction de deux éléments qui auraient dû être au cœur de son processus décisionnel au courant de cette troisième phase de négociations: i) les observations du « comité de cohabitation » datant de quelques mois et ii) l'augmentation de la fréquentation de la rivière par des pêcheurs. Je constate qu'à la fin de l'été, toutes les parties prenantes, y compris l'APSB, semblent partager l'avis que les conflits ont été causés, au moins en partie, par les usagers autonomes⁸⁹.

[102] Concernant l'impact possible des pêcheurs, je note que, depuis 2002, la fréquentation de la rivière pour la pêche est en croissance constante, comme le démontre les statistiques compilées par la ZEC. Le nombre de jours passés par l'ensemble des pêcheurs sur la rivière (exprimé en jours-pêche) a plus que doublé dans les vingt dernières années, passant de 4246 jours-pêche en 2002 à 8823 en 2021⁹⁰. La simple logique veut que même si le nombre de personnes descendant la rivière était resté constant pendant cette période, les incidents entre les pêcheurs et les navigateurs auraient augmenté.

[103] Ajoutons à ceci que le processus suivi par le Ministre pour évaluer si la source du conflit découlait en tout ou en partie des descendeurs autonomes n'est pas clair⁹¹. En

Desmeules daté du 5 juin 2021 et contrat d'autorisation de commerce, PGQ- 14 : Courriel envoyé à M. Couillard daté du 7 juin 2021 et PGQ-27 : Échange de courriels de Mme Brideau et M. Dorais;.

⁸⁸ Déclaration sous serment de Justine Desmeules, para 84.

⁸⁹ Voir la discussion concernant la phase 1 de consultation discutée dans les présentes aux paragraphes 73 à 78.

⁹⁰ DEB-7 : Statistiques de pêche de 2002 à 2021, publié par la ZEC de la Rivière Bonaventure le 6 octobre 2021.

⁹¹ *Cime Aventure inc. c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 3247, para. 34. L'honorable Danielle Turcotte qui a entendu l'injonction dans les présentes est venue à la conclusion que « Au fond, il semblerait que les inconvénients subis par l'État proviennent du manque de contrôle au niveau des usagers autonomes et non de la clientèle de CIME. ».

effet, le rôle que l'impact des descendeurs autonomes a eu, ou n'a pas eu, sur la décision n'est pas explicite non plus. Le Ministre donne-t-il la priorité à ces navigateurs plutôt qu'aux clients de CIME?

[104] Considérant l'impact de la décision sur CIME, j'arrive à la conclusion que malgré un processus adéquat à plusieurs égards, le Ministre n'a pas respecté ses obligations d'équité procédurale envers CIME. Lorsqu'il est devenu apparent que le processus de médiation ou conciliation n'allait pas aboutir à une entente de cohabitation, le Ministre avait l'obligation d'aviser CIME qu'il avait l'intention d'imposer des conditions à l'autorisation et de donner à CIME l'opportunité d'être entendue à l'égard de l'ensemble des facteurs, factuels et juridiques que le Ministre considère nécessaires afin d'exercer sa discrétion.

3. LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES

[105] CIME plaide que les restrictions imposées par le Ministre sur ses activités sont inconstitutionnelles parce que le Gouvernement du Québec n'a pas la compétence constitutionnelle de réglementer la navigation.

[106] Le Procureur général du Québec reconnaît que seul le Parlement du Canada a compétence législative en matière de la navigation et des bâtiments ou navires. Cependant, il plaide que la compétence exclusive du Parlement à l'égard de la navigation n'affecte aucunement l'autorité de l'Assemblée nationale de gérer les ZECs comme la LCMVF le prévoit. Il présente deux arguments à l'appui de cette position :

[107] Dans un premier temps, comme pour la question de l'équité procédurale, le Procureur général du Québec plaide qu'en régissant les activités commerciales de CIME par Contrat d'autorisation, le Ministre n'exerce pas un pouvoir public, mais « agit pour le compte du gouvernement en sa qualité de titulaire des droits émanant de la propriété du domaine public et non à titre de détenteur de la puissance publique appliquant les lois votées par le parlement »⁹². En d'autres mots, la décision ministérielle concernant les conditions à imposer à CIME par modification de son contrat d'activité commerciale en est une de nature privée : l'État agit en l'espèce « comme une personne privée concluant un contrat visant l'accès à sa propriété ou son utilisation à quelque fin que ce soit ».

[108] Pour les mêmes raisons que j'ai énoncées dans l'analyse des exigences de l'équité procédurale, j'arrive à la conclusion qu'une partie importante des limites imposées sur les activités de CIME découle de l'autorité confiée par la LCMVF. Il y a lieu de veiller à ce que l'État québécois respecte le partage des compétences. Cependant, le fait que les territoires de la ZEC de la rivière Bonaventure soient des territoires appartenant à l'État est hautement pertinent à la question sous étude, car comme discuté dans la prochaine partie, les provinces ont l'autorité législative à l'égard des terres publiques entre autres pouvoirs qui leur permet de réglementer l'activité.

⁹² Plan d'argumentation du PGQ, para. 47.

[109] Le Procureur général du Québec plaide que dans l'éventualité où le Tribunal arriverait à la conclusion que le Ministre exerce une puissance publique sur les activités de CIME, cette puissance relève de l'autorité de l'Assemblée nationale à l'égard de l'administration des terres publiques⁹³, les travaux et entreprises d'une nature locale⁹⁴, la propriété et les droits civils dans la province⁹⁵; généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province⁹⁶.

[110] Selon l'argument du Procureur général du Québec, si les mesures valablement imposées par le Ministre et autorisées par une loi valide de l'Assemblée nationale affectent les activités de navigation de CIME, cela est permis en vertu de la doctrine du double aspect ou effets secondaires. Le Procureur général du Québec plaide que la doctrine de l'exclusivité des compétences ne s'applique pas.

[111] Ces arguments constitutionnels font l'objet de l'analyse qui suit.

3.1 Les arguments constitutionnels de CIME

[112] CIME plaide que les limites imposées par le Contrat d'autorisation sur ses activités de navigation sont *ultra vires* de la province de Québec ou qu'elles sont inapplicables ou inopérantes. Chacune des conclusions recherchées découle d'une doctrine distincte, l'invalidité de l'*ultra vires*, l'inopérabilité de la doctrine de prépondérance, et l'inapplicabilité de l'exclusivité des compétences.

[113] L'argument de CIME repose sur le fait que la compétence exclusive de réglementer la navigation appartient au Parlement du Canada en vertu de l'article 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Selon CIME, cela implique que le droit public de navigation⁹⁷ ne peut être limité que par le Parlement du Canada, notamment parce que la compétence de réglementer la navigation est protégée par la doctrine d'exclusivité des compétences. L'effet de cette doctrine est que les doctrines du double aspect et des effets secondaires ne s'appliquent pas, avec pour conséquence que même si une mesure provinciale est autrement valide, elle ne peut entraver le cœur de la compétence du Parlement au sujet de la navigation.

[114] J'aborderai les arguments constitutionnels dans l'ordre habituel d'une analyse de partage des compétences⁹⁸. La validité des mesures doit être évaluée en premier. Les doctrines de prépondérance et de l'exclusivité des compétences suivront⁹⁹.

⁹³ Article 92(5) de la *Loi constitutionnelle 1867*.

⁹⁴ Article 92(10) de la *Loi constitutionnelle 1867*.

⁹⁵ Article 92(13) de la *Loi constitutionnelle 1867*.

⁹⁶ Article 92(16) de la *Loi constitutionnelle 1867*.

⁹⁷ *R. c. Robertson*, [1983] 2 R.C.S. 881.

⁹⁸ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 RCS 3 (« *Banque canadienne de l'Ouest* »), para. 76.

⁹⁹ *Banque canadienne de l'Ouest*, [2007] 2 RCS 3, para. 78.

[115] La première question qui doit être analysée est de savoir si les mesures entreprises par le Ministre sont valides dans le sens qu'elles découlent d'une compétence provinciale. Cette analyse comprend deux étapes. D'abord, il est nécessaire d'établir le caractère véritable de la mesure attaquée¹⁰⁰. Ensuite, vu le caractère véritable, la mesure doit être classifiée sous l'un des champs de compétences prévus aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁰¹.

[116] Dans la présente affaire, il y a lieu de classer la LCMVF, notamment les articles 104 à 110, ainsi que les limites imposées par le Contrat d'autorisation. Même si la LCMVF est valide et qu'elle relève de la compétence provinciale, les décisions prises sous son autorité doivent également respecter le partage des compétences¹⁰². Il va de soi qu'une loi ne peut autoriser la réglementation de sujets à l'extérieur de la compétence du législateur.

[117] Si la LCMVF et les limites imposées par le Contrat d'autorisation sont valides, il demeure possible de les attaquer si elles ont pour effet de réglementer des activités à l'extérieur du champ de compétences de la province. Les doctrines de prépondérance et de l'exclusivité des compétences peuvent toutes les deux limiter la portée d'une mesure provinciale autrement valide. En cas de conflit avec une règle fédérale, la doctrine de prépondérance rend inopérante la règle provinciale (loi, règlement, ou décision) dans la mesure de l'incompatibilité¹⁰³. La doctrine d'exclusivité des compétences protège un cœur essentiel de la compétence fédérale d'une entrave par une mesure provinciale. Ce cœur de la compétence est un sujet ou activité « qui échappe à l'application de la législation édictée par l'autre ordre du gouvernement »¹⁰⁴.

[118] En l'espèce, CIME plaide que les limites que le Ministre tente de lui imposer sont soit *ultra vires*, car elles ont comme caractère véritable la réglementation de la navigation, soit inapplicables aux activités de navigation, car elles sont au cœur de la compétence de navigation qui est protégée par la doctrine de l'exclusivité des compétences, soit inopérantes, car elles entrent en conflit avec l'objectif de la réglementation fédérale.

¹⁰⁰ Renvoi relatif à la *Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, paras 28,29 ; *Desgagnés Transport Inc. v. Wärtsilä Canada Inc.*, 2019 RCS 58 (« *Desgagnés Transport Inc.* »), para. 35 ; Renvoi relatif à la *Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457, para. 184 ; Renvoi relatif à la *réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, para. 86 ; Renvoi relatif à la *Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 3, paras 16 à 24 ; Hogg, Peter W., et Wade K. Wright. *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. Supp. Toronto: Thomson Reuters, 2022, feuille mobiles, à jour en août 2022, § 15:5.

¹⁰¹ *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, para. 32.

¹⁰² *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, para. 30.

¹⁰³ *Banque canadienne de l'Ouest*, 2007 CSC 22, para. 69.

¹⁰⁴ *Banque canadienne de l'Ouest*, 2007 CSC 22, para. 33 citant *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749 (« *Bell Canada 1988* »), p. 839.

3.2 Le caractère véritable des mesures attaquées

[119] Afin de déterminer la validité des mesures attaquées, il est nécessaire d'analyser d'abord le caractère véritable des mesures pour ensuite les classer. Le caractère véritable d'une loi est décrit de diverses façons comme étant « l'objectif dominant », « la caractéristique principale » et « la caractéristique dominante ou la plus importante ». Le caractère véritable d'une disposition est la réponse à la question: « Que fait la loi en fait et pourquoi ? »¹⁰⁵

[120] J'estime que cette dernière formulation – que fait la loi en fait et pourquoi ? est la plus utile, car elle permet de comprendre la justification et l'application de la doctrine du double aspect¹⁰⁶. Deux lois peuvent réglementer la même activité mais être toutes les deux valides si elles ont des caractères véritables distincts. La jurisprudence reconnaît que des dispositions quasi identiques adoptées par les législatures provinciales et le Parlement peuvent coexister si elles sont adoptées « à un autre égard et pour un autre motif »¹⁰⁷. Dans cette optique, c'est le « pourquoi » de la loi qui est déterminant et non l'activité réglementée.

[121] L'analyse du caractère véritable d'une loi exige que le Tribunal considère son objet et ses effets¹⁰⁸. Les effets sont pertinents pour déterminer si une loi est valide, « dans la mesure où ils en révèlent le caractère véritable »¹⁰⁹. Bien que la jurisprudence connaisse peu d'exemples, il arrive parfois que les effets d'une loi révèlent un objet caché en vertu de la « théorie du détournement du pouvoir »¹¹⁰.

[122] L'analyse du caractère véritable considère la preuve intrinsèque, c'est-à-dire le texte de la loi, ainsi que la preuve extrinsèque, par exemple les débats parlementaires et d'autres faits législatifs¹¹¹ qui peuvent aider un tribunal à comprendre le pourquoi d'une loi ou mesure gouvernementale à l'étude¹¹².

¹⁰⁵ *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457, para. 22; *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17 (« *Ward* »), para. 19; Hogg, Peter W., et Wade K. Wright. *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. Supp. Toronto: Thomson Reuters, 2022, feuille mobiles, à jour en août 2022, § 15:5

¹⁰⁶ *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, 1982 CanLII 55 (CSC), [1982] 2 R.C.S. 161, pp.181 à 183.

¹⁰⁷ *Smith c. The Queen*, [1960] R.C.S. 776, p. 781.

¹⁰⁸ *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, paras 30, 114 et 163 ; *Renvoi sur les armes à feu*, para. 16.

¹⁰⁹ *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494, par. 23; *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, par 204; *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, para. 104,.

¹¹⁰ *R. c. Morgentaler*, 1993 CanLII 74 (CSC), [1993] 3 RCS 463, pp. 494-497.

¹¹¹ *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 RCS 1086, p. 1099; *Ward*, 2002 CSC 17, para. 21.

¹¹² *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, para. 62; *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, para. 51; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, para. 17; *Banque canadienne de l'Ouest*, 2007 CSC 22, para. 27; *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, [2020] 2 R.C.S. 283, para. 34.

[123] Il m'apparaît évident que la preuve intrinsèque ainsi que la preuve extrinsèque confirment que la LCMVF a comme caractère véritable la réglementation de certaines des terres publiques du Québec et de la faune dans la province. Les articles 104 à 110 qui autorisent l'établissement, l'aménagement, et la gestion des zones d'exploitation contrôlée se caractérisent aisément dans le sens de l'objet énoncé de la loi soit « la conservation de la faune et de son habitat, leur mise en valeur dans une perspective de développement durable et la reconnaissance à toute personne du droit de chasser, de pêcher et de piéger, conformément à la loi »¹¹³.

[124] Les effets juridiques et pratiques de la LCMVF limitent les activités commerciales de CIME, car la loi comprend une interdiction «[d]organiser des activités ou fournir des services sur une base lucrative [...] pour des fins de pratique d'activités récréatives sans être autorisé par le Ministre ou sans respecter les conditions de cette autorisation ¹¹⁴». Ces effets sont cohérents avec l'objet de la loi. Sans restrictions à de telles activités dans les ZECs, les objectifs de la loi seraient minés.

[125] Il est important de ne pas confondre l'objet des limites avec les moyens utilisés pour l'accomplir. Bien qu'on limite les activités de CIME, la raison de ces limites doit être la gestion des terres publiques et la mise en valeur de la faune¹¹⁵.

[126] On arrive à la même conclusion lorsqu'on se demande quel est le « mal » auquel l'Assemblée nationale a voulu remédier¹¹⁶. Manifestement, le Ministre n'a pas d'autre intérêt à limiter les activités de CIME que de limiter l'impact qu'elles ont sur les activités des pêcheurs.

[127] La preuve est sans équivoque que les limites sont imposées afin de permettre aux pêcheurs un accès paisible à la rivière pour pêcher les saumons. C'est parce que les descendeurs dérangent les pêcheurs et minent ainsi la mise en valeur de la faune – les saumons en l'espèce – que le Ministre cherche à limiter ces activités. Il n'y a rien dans la preuve qui suggère que le Ministre a d'autres motifs pour limiter les activités de CIME.

[128] Je note qu'au moment de son entrée en vigueur le 6 juin 1984¹¹⁷, l'article 110 de la LCMVF prévoyait que le gouvernement pouvait par règlement prohiber ou encore, déterminer les conditions d'utilisation des embarcations dans les ZECs. Jusqu'aux amendements de 2009¹¹⁸, les paragraphes 4 et 5 du 1^e alinéa de l'article 110 de la LCMVF étaient rédigés ainsi :

¹¹³ Préambule de la LCMVF.

¹¹⁴ L'article 106 de la LCMVF.

¹¹⁵ *Ward*, 2002 CSC 17, paras 22 et 25

¹¹⁶ *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, 2000 CSC 31, para. 17; *Ward*, 2002 CSC 17, para. 24.

¹¹⁷ *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.Q. 1983, c. 39, art. 110.

¹¹⁸ *Id.* modifiée par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1984, c. 47, a. 49; *Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et la Loi sur les parcs*, L.Q. 1986, c. 109, a. 23; *Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et la Loi sur les parcs*, L.Q. 1988, c. 39, a. 13; *Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.Q. 1992,

110. Le gouvernement peut, par règlement, à l'égard des zones d'exploitation contrôlée:

4° déterminer les conditions d'utilisation de véhicules ou d'accès d'aéronefs ou d'embarcations, motorisées ou non, à des fins récréatives ou en prohiber l'utilisation ou l'accès de certains types ou déterminer les conditions ou modalités pour autoriser l'utilisation de véhicules ou l'accès d'aéronefs ou d'embarcations, motorisées ou non, à des fins récréatives ou pour en prohiber l'utilisation ou l'accès; ces conditions ou modalités peuvent varier selon le type de véhicule, d'aéronef ou d'embarcation, selon la date ou l'endroit où ils sont utilisés ou selon la date ou l'endroit où leur accès est autorisé;

5° déterminer les types de moteurs permis pour les embarcations ou en prohiber certains types;

[129] Pour une certaine période, les pouvoirs pouvaient être délégués puisque le paragraphe 110 (6)° permettait aux organismes qui administraient les ZECs d'imposer les mêmes types de restrictions.

[130] Cependant, tous ces pouvoirs ont été abrogés en 2009¹¹⁹ avec l'entrée en vigueur de la version actuelle qui prévoit que le gouvernement ou l'organisme gestionnaire peut réglementer seulement les véhicules à des fins récréatives aux conditions qu'il détermine¹²⁰.

[131] Considérant l'ensemble des éléments nécessaires afin d'établir le caractère véritable des mesures attaquées, j'arrive à la conclusion qu'il respecte les objectifs énoncés par la loi. Le pourquoi de la loi et des mesures identifiées par le Contrat d'autorisation sont ceux annoncés par la LCMVF : la gestion des terres publiques du Québec, la mise en valeur et la gestion de la faune. Plus spécifiquement¹²¹, la création des ZECs ainsi que les mesures spécifiques visent à assurer que les activités des descendeurs interfèrent le moins possible avec celles des pêcheurs. Je ne peux accepter une caractérisation neutre des mesures voulant que l'objectif est simplement de mettre en balance les intérêts des utilisateurs. Les effets des limites imposées favorisent nettement les pêcheurs.

c. 15, a. 12; *Loi modifiant de nouveau la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.Q. 1997, c. 95, a. 5; *Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, L.Q. 2000, c. 48, a. 20; *Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.Q. 2009, c. 49, a. 18.

¹¹⁹ *Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.Q. 2009, c. 49, a. 18.

¹²⁰ Article 110 3° LCMVF. Cette disposition doit être interprétée de manière à conserver sa constitutionnalité. Voir : *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, para. 71.

¹²¹ *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, para. 64.

3.3 Classification

[132] La deuxième étape de l'analyse de validité est de classer les mesures dont la validité est contestée sous un ou plusieurs chefs de compétences énumérés dans la *Loi constitutionnelle*¹²². La loi est classée selon son caractère véritable. Les effets secondaires ne sont pas « le point de mire » de l'analyse¹²³. La Cour suprême a réitéré ces principes récemment de façon non équivoque :

[...] Le fait qu'une loi valide touche accessoirement un chef de compétence appartenant à l'autre ordre de gouvernement n'a aucune incidence sur sa validité. Autrement dit, les effets simplement subsidiaires — en ce sens qu'ils sont « accessoires et secondaires au mandat de la législature qui a édicté la loi » — ne « rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires* » *Rogers Communications*, para. 37; *Québec (Procureur général) 2015*, para. 32).

[133] Lorsqu'on considère les effets des mesures imposées à CIME, ils pourraient aisément relever de la compétence en navigation, car leur effet dominant est de limiter le droit des clients de CIME à naviguer sur la rivière Bonaventure.

[134] Une telle conclusion résulterait d'une confusion entre les moyens employés par le législateur et l'objet des restrictions¹²⁴. Les effets sur la navigation ne sont pas l'objectif des mesures, ils sont des effets secondaires. L'objectif des mesures est de limiter une activité — quelle qu'elle soit — qui nuit aux efforts du gouvernement de mettre en valeur la faune du Québec. En l'espèce, l'activité limitée est la descente sur la rivière, mais ça pourrait être d'autres activités commerciales ou récréatives. S'il y avait incompatibilité d'utilisation de la ZEC causée en tout ou en partie par les pêcheurs, on s'attendrait à ce que le gouvernement leur impose des limites. Les ZECs sont créées pour établir des zones où la chasse et la pêche peuvent être pratiquées. Elles doivent être gérées d'une manière qui tienne compte de cet objectif parmi les autres.

[135] Lorsqu'on tient compte du caractère véritable des mesures contestées, ces dernières se classent aisément dans les pouvoirs provinciaux de l'administration des terres publiques¹²⁵, les travaux et entreprises d'une nature locale¹²⁶, la propriété et les droits civils dans la province¹²⁷; généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province¹²⁸.

¹²² *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, para. 110.

¹²³ *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, para. 113; *Banque canadienne de l'Ouest*, 2007 CSC 22, para. 28.

¹²⁴ *Ward*, 2002 CSC 17, paras 22 et 25.

¹²⁵ Article 92(5) de la *Loi constitutionnelle 1867*.

¹²⁶ Article 92(10) de la *Loi constitutionnelle 1867*.

¹²⁷ Article 92(13) de la *Loi constitutionnelle 1867*.

¹²⁸ Article 92(16) de la *Loi constitutionnelle 1867*.