

Imperial Oil Ltd. *Appellant*

v.

Attorney General of Quebec for and on behalf of the Minister of the Environment, André Boisclair (formerly Paul Bégin) *Respondent*

and

Administrative Tribunal of Québec, City of Lévis, Ginette Tanguay, Marc Turgeon, Lucie Munger, Nicolas Pelletier, Christine Duhaime, Succession of Claude Maheux, Christine Bédard, Nancy Kidd, André Martin, Jacques Desmeules, Claude Nadeau, Brigitte Michaud, Lucien Bélanger, Carole Roseberry, Reynald Landry, Bernard Côté, Groupe B. Côté, Caisse populaire Desjardins of Saint-David, Les Entreprises Michel Verret inc., André Blais, Sylvie Bourget, Céline Couture, Jacques Marquis, Normand Rodrigue, Chantale Jean, Jean-Marc Bergeron, Jocelyne Giasson, Lini Fortin, Martine Ringuet, Marielle Vallières, Gilbert Caron, Rita Nolin, Renée-Claude Gagné, Danny Gracez and Corporation Adélaïde Capitale inc. *Mis en cause*

and

Attorney General of Ontario and Friends of the Earth *Interveners*

INDEXED AS: IMPERIAL OIL LTD. v. QUEBEC (MINISTER OF THE ENVIRONMENT)

Neutral citation: 2003 SCC 58.

File No.: 28835.

2003: February 14; 2003 : October 30.

Present: McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel and Deschamps JJ.

Compagnie pétrolière Impériale ltée *Appelante*

c.

Procureur général du Québec pour et au nom du ministre de l'Environnement, André Boisclair (anciennement Paul Bégin) *Intimé*

et

Tribunal administratif du Québec, Ville de Lévis, Ginette Tanguay, Marc Turgeon, Lucie Munger, Nicolas Pelletier, Christine Duhaime, Succession de Claude Maheux, Christine Bédard, Nancy Kidd, André Martin, Jacques Desmeules, Claude Nadeau, Brigitte Michaud, Lucien Bélanger, Carole Roseberry, Reynald Landry, Bernard Côté, Groupe B. Côté, Caisse populaire Desjardins de Saint-David, Les Entreprises Michel Verret inc., André Blais, Sylvie Bourget, Céline Couture, Jacques Marquis, Normand Rodrigue, Chantale Jean, Jean-Marc Bergeron, Jocelyne Giasson, Lini Fortin, Martine Ringuet, Marielle Vallières, Gilbert Caron, Rita Nolin, Renée-Claude Gagné, Danny Gracez et Corporation Adélaïde Capitale inc. *Mis en cause*

et

Procureur général de l'Ontario et Ami(e)s de la Terre *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : CIE PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE LTÉE c. QUÉBEC (MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT)

Référence neutre : 2003 CSC 58.

N° du greffe : 28835.

2003 : 14 février; 2003 : 30 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel et Deschamps.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Administrative law — Discretion — Procedural fairness — Duty of impartiality — Conflict of interest — Minister of the Environment issuing characterization order against former owner of land polluted by hydrocarbons when he was himself sued for damages by present owners of land — Whether Minister fulfilled his duty of impartiality in issuing characterization order — Environment Quality Act, R.S.Q., c. Q-2, s. 31.42.

Environmental law — Decontamination and restoration — Characterization of land — Order of Minister — Nature of functions and powers assigned to Minister in connection with administration of Environment Quality Act — Content of rules of procedural fairness relevant to performance of Minister's functions — Environment Quality Act, R.S.Q., c. Q-2, s. 31.42.

When contamination caused problems at a site that had been operated by Imperial Oil, Quebec's Minister of the Environment ordered Imperial, pursuant to s. 31.42 of the *Environment Quality Act* ("EQA"), to prepare at its own expense a site characterization study which would also include appropriate decontamination measures and submit it to the Ministère. Imperial declined to do the study and asked the Administrative Tribunal of Québec to quash the Minister's order. It argued, *inter alia*, that there had been a violation of the rules of procedural fairness that applied to the Minister's decision since the Minister was in a conflict of interest because he had been involved in the earlier decontamination work and was now being sued concerning the contamination of the site by the present owners of the land. The Tribunal dismissed the appeal, but the Superior Court allowed the application for judicial review. It concluded that the Minister's order should be set aside because the Tribunal had adopted an unreasonable interpretation of s. 31.42 *EQA*, but also because the Minister was in a conflict of interest. The Minister therefore did not have the appearance of impartiality required by the rules of procedural fairness. The Quebec Court of Appeal set aside this decision and affirmed the Minister's order.

Held: The appeal should be dismissed.

The Minister had the authority to issue the kind of order at stake in the present case under the *EQA*. Section 31.42, which sets out what is called the polluter-pay principle, allows for the use of a broad discretion by

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit administratif — Pouvoir discrétionnaire — Équité procédurale — Obligation d'impartialité — Conflit d'intérêts — Ministre de l'Environnement rendant une ordonnance de caractérisation contre l'ancien propriétaire de terrains pollués par des hydrocarbures alors qu'il est lui-même poursuivi en dommages-intérêts par les propriétaires actuels des terrains — Le ministre a-t-il respecté son obligation d'impartialité en rendant l'ordonnance de caractérisation? — Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., ch. Q-2, art. 31.42.

Droit de l'environnement — Décontamination et restauration — Caractérisation des terrains — Ordonnance du ministre — Nature des fonctions et des pouvoirs confiés au ministre dans l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement — Contenu des normes d'équité procédurale pertinentes à l'exécution des fonctions du ministre — Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., ch. Q-2, art. 31.42.

À la suite de problèmes de contamination d'un site qu'avait exploité la Compagnie pétrolière Impériale, le ministre de l'Environnement du Québec lui ordonne, conformément à l'art. 31.42 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (« *LQE* »), de préparer à ses frais et de remettre au ministère une étude de caractérisation des lieux et des mesures de décontamination appropriées. Impériale refuse d'exécuter l'étude et demande au Tribunal administratif du Québec d'annuler l'ordonnance du ministre. Elle invoque, entre autres, une violation des règles d'équité procédurale applicables à la décision du ministre, ce dernier se trouvant en conflit d'intérêts puisqu'il est intervenu dans les travaux antérieurs de décontamination et qu'il est maintenant poursuivi au sujet de la contamination du site par les propriétaires actuels des terrains. Le Tribunal rejette l'appel, mais la Cour supérieure fait droit à la demande de révision judiciaire. Elle conclut que l'ordonnance du ministre doit être annulée parce que le Tribunal a adopté une interprétation déraisonnable de l'art. 31.42 *LQE*, mais aussi parce que le ministre se trouvait en situation de conflit d'intérêts. Le ministre ne possédait donc pas l'apparence d'impartialité requise par les règles d'équité procédurale. La Cour d'appel du Québec annule cette décision et confirme l'ordonnance du ministre.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Le ministre a pris un type d'ordonnance qu'il pouvait rendre en vertu de la *LQE*. L'article 31.42, qui exprime le principe dit du pollueur-payeur, accorde un large pouvoir discrétionnaire au ministre. Ce dernier peut, en vertu de

the Minister. Under that provision, the Minister may impose an obligation on the parties responsible for the contamination of the environment to conduct the studies required in order to ascertain the nature of the problem identified, to submit a plan for the corrective work and, where applicable, to have that work performed at their own expense. In the application of s. 31.42, the Minister is performing a mainly political role which involves his authority, and his duty, to choose the best course of action, from the standpoint of the public interest, in order to achieve the objectives of the environmental protection legislation. He is not performing an adjudicative function. On the contrary, he is performing his functions of management and application of environmental protection legislation.

Imperial's challenge rests on an erroneous understanding of the Minister's functions and of the nature of the relevant rules of procedural fairness. Having regard to the context, which includes the Minister's functions viewed in their entirety, as well as to the framework within which his power to issue orders is exercised, the concept of impartiality governing the work of the courts does not apply to his decision. The contextual nature of the content of the duty of impartiality, like that of all of the rules of procedural fairness, may vary in order to reflect the context of a decision-maker's activities and the nature of its functions. Here, the Minister certainly had to comply with the procedural fairness obligations set out in the law, such as the requirements that notice be given to interested persons and that reasons for the decision be given. Once those requirements had been met, the principles of procedural fairness that applied to the situation, and that were in fact codified by the *Act respecting Administrative Justice*, required only that he comply with the procedural obligations set out in the law and that he carefully and attentively consider the representations made by the person subject to the law he administered. Moreover, the interests in issue certainly did not amount to a personal interest within the meaning applied to that expression in the case law. The only interests the Minister was representing were the public interest in protecting the environment and the interest of the State, which is responsible for preserving the environment. In the circumstances of this case, it was difficult to separate those interests. In exercising his discretion, the Minister could properly consider a solution that would save some public money. Accordingly, he applied one of the organizing principles of the *EQA*, the polluter-pay principle. There was no conflict of interest such as would warrant judicial intervention, let alone any abuse or misuse of power. The Minister acted within the framework provided by the applicable law and in accordance with that law. There was no need to rely on the theory of overlapping duties or the theory of necessity

cette disposition, imposer aux auteurs d'une contamination de l'environnement l'obligation d'effectuer les études nécessaires pour préciser la nature du problème appréhendé, de présenter un plan de travaux correctifs et, le cas échéant, d'exécuter ces derniers à leurs propres frais. Dans l'application de l'art. 31.42, le ministre remplit un rôle largement politique, qui fait appel à son pouvoir et à son devoir de choisir les meilleures méthodes d'intervention, avec le souci de protéger l'intérêt public, pour atteindre les objectifs de la législation sur la protection de l'environnement. Il ne remplit pas alors une fonction juridictionnelle. Au contraire, il exécute ses fonctions d'administration et d'application de la législation sur la protection de l'environnement.

La contestation d'Impériale repose sur une conception erronée des fonctions du ministre et de la nature des normes d'équité procédurale pertinentes. Compte tenu du contexte de l'ensemble des fonctions du ministre comme du cadre de la mise en œuvre de son pouvoir d'ordonnance, la notion d'impartialité rattachée à l'action des tribunaux de l'ordre judiciaire ne s'applique pas à sa décision. Le contenu de l'obligation d'impartialité, tout comme celui de l'ensemble des règles d'équité procédurale, est susceptible de varier pour s'adapter au contexte de l'activité d'un décideur administratif et à la nature de ses fonctions. Dans la présente affaire, le ministre devait certes se conformer aux obligations d'équité procédurale prévues par la loi, comme les avis aux intéressés et la motivation de la décision. Cela fait, les principes d'équité procédurale pertinents à la situation, codifiés d'ailleurs par la *Loi sur la justice administrative*, exigeaient seulement qu'il exécute les obligations procédurales prévues par la loi et qu'il considère avec soin et attention les observations de l'administré. Par ailleurs, les intérêts en cause ne correspondaient sûrement pas à un intérêt personnel au sens de la jurisprudence. Les seuls intérêts que défendait le ministre étaient l'intérêt public dans la protection de l'environnement et celui de l'État, chargé de préserver celui-ci. Dans le contexte de cette affaire, ces intérêts se dissociaient difficilement. Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le ministre pouvait légitimement prendre en compte une solution qui se révélait moins dispendieuse pour le trésor public. Ce faisant, il mettait en application un des principes organisateurs de la *LQE*, celui du pollueur-payeur. Il n'existait pas de situation de conflit d'intérêts donnant ouverture à une intervention judiciaire, encore moins d'abus ou de détournement de pouvoir. Le ministre agissait dans le cadre prévu par le droit applicable et conformément à celui-ci. Il n'est utile d'invoquer ni la théorie du chevauchement des fonctions ni celle de la nécessité, car aucun moyen ne donnait ouverture à des procédures

since there was no ground on which proceedings to review the decision of the Administrative Tribunal of Québec dismissing the appeal from the Minister's decision were available.

Cases Cited

Applied: *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869; **referred to:** *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884, 2003 SCC 36; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781, 2001 SCC 52.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting Administrative Justice, R.S.Q., c. J-3, ss. 2, 5, 15, 137.
Arctic Waters Pollution Prevention Act, R.S.C. 1985, c. A-12, ss. 6, 7.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 11(d).
Canadian Environmental Protection Act, 1999, S.C. 1999, c. 33.
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 23.
Contaminated Sites Remediation Act, S.M. 1996, c. 40, ss. 1(1)(c)(i), 9(1), 15(1), 17(1), 21(a).
Crown Forest Sustainability Act, 1994, S.O. 1994, c. 25, s. 56(1).
Environment Act, S.N.S. 1994-95, c. 1, ss. 2(c), 69, 71, 78(2), 88, 89, 90.
Environment Management Act, R.S.B.C. 1996, c. 118, s. 6(3).
Environment Quality Act, R.S.Q., c. Q-2, ss. 2(c), 19.1, 19.2, 19.3, 22, 25, 27, 31.11, 31.42 [ad. 1990, c. 26, s. 4; am. 1997, c. 43, s. 518], 31.43, 31.44 [ad. 1990, c. 26, s. 4; am. 1997, c. 43, s. 520], 96 [am. 1999, c. 75, s. 32], 106 to 115, 113, 115.1 [am. 1984, c. 29, s. 21].
Environmental Management and Protection Act, 2002, S.S. 2002, c. E-10.21, ss. 7, 9, 12, 14, 15, 46.

en révision de la décision du Tribunal administratif du Québec, rejetant l'appel de la décision du ministre.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869; **arrêts mentionnés :** *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884, 2003 CSC 36; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, 2001 CSC 52.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 11d).
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 23.
Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Doc. NU A/Conf. 151/5/Rev. 1 (1992).
Environment Act, S.N.S. 1994-95, ch. 1, art. 2c), 69, 71, 78(2), 88, 89, 90.
Environment Management Act, R.S.B.C. 1996, ch. 118, art. 6(3).
Environmental Management and Protection Act, 2002, S.S. 2002, ch. E-10.21, art. 7, 9, 12, 14, 15, 46.
Environmental Protection Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-9, art. 7, 7.1, 21.
Environmental Protection Act, S.N.L. 2002, ch. E-14.2, art. 8(1), 9, 28, 29, Part XIII.
Environmental Protection and Enhancement Act, R.S.A. 2000, ch. E-12, art. 2(i), 112, 113(1), 114(1), 116.
Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, ch. 33.
Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne, L.O. 1994, ch. 25, art. 56(1).
Loi sur l'assainissement des lieux contaminés, L.M. 1996, ch. 40, art. 1(1)c)(i), 9(1), 15(1), 17(1), 21a).
Loi sur la justice administrative, L.R.Q., ch. J-3, art. 2, 5, 15, 137.

Environmental Protection Act, R.S.N.W.T. 1988, c. E-7, ss. 4(2), 5.1, 6, 7, 16.
Environmental Protection Act, R.S.O. 1990, c. E.19, ss. 7, 8, 43, 93, 97, 99, 150, 190(1).
Environmental Protection Act, R.S.P.E.I. 1988, c. E-9, ss. 7, 7.1, 21.
Environmental Protection Act, S.N.L. 2002, c. E-14.2, ss. 8(1), 9, 28, 29, Part XIII.
Environmental Protection and Enhancement Act, R.S.A. 2000, c. E-12, ss. 2(i), 112, 113(1), 114(1), 116.
Fisheries Act, R.S.C. 1985, c. F-14, s. 42.
Ontario Water Resources Act, R.S.O. 1990, c. O.40, ss. 16.1 [ad. 1998, c. 35, s. 49], 32, 84, 91.
Pesticides Act, R.S.O. 1990, c. P.11, ss. 29, 30.
Rio Declaration on Environment and Development, UN Doc. A/Conf. 151/5/Rev. 1 (1992).
Waste Management Act, R.S.B.C. 1996, c. 482, ss. 26.5(1), 27(1), 27.1, 28.2, 28.5.

Authors Cited

Daigneault, Robert. "La portée de la nouvelle loi dite 'du pollueur-payeur'" (1991), 36 *McGill L.J.* 1027.
 Garant, Patrice. *Droit administratif*, vol. 2, *Le contentieux*, 4^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1996.
 Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2002.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [2001] R.J.Q. 1732, [2001] Q.J. No. 3541 (QL), reversing a decision of the Superior Court, J.E. 2000-442, that had set aside a decision of the Administrative Tribunal of Québec, [1999] T.A.Q. 1256. Appeal dismissed.

Pierre Legault and Olivier Therrien, for the appellant.

Claude Bouchard, Dominique Rousseau and Anne-Marie Brunet, for the respondent.

Jacques Lemieux, for the mis en cause the Administrative Tribunal of Québec.

Michel Laliberté, for the mis en cause the City of Lévis.

Jack D. Coop, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Written submissions only by *Jerry V. DeMarco, Robert V. Wright and Lynda M. Collins*, for the intervener Friends of the Earth.

Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, L.R.C. 1985, ch. A-12, art. 6, 7.
Loi sur la protection de l'environnement, L.R.O. 1990, ch. E.19, art. 7, 8, 43, 93, 97, 99, 150, 190(1).
Loi sur la protection de l'environnement, L.R.T.N.-O. 1988, ch. E-7, art. 4(2), 5.1, 6, 7, 16.
Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., ch. Q-2, art. 2c), 19.1, 19.2, 19.3, 22, 25, 27, 31.11, 31.42 [aj. 1990, ch. 26, art. 4; mod. 1997, ch. 43, art. 518], 31.43, 31.44 [aj. 1990, ch. 26, art. 4; mod. 1997, ch. 43, art. 520], 96 [mod. 1999, ch. 75, art. 32], 106 à 115, 113, 115.1 [mod. 1984, ch. 29, art. 21].
Loi sur les pêches, L.R.C. 1985, ch. F-14, art. 42.
Loi sur les pesticides, L.R.O. 1990, ch. P.11, art. 29, 30.
Loi sur les ressources en eau de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. O.40, art. 16.1 [aj. 1998, ch. 35, art. 49], 32, 84, 91.
Waste Management Act, R.S.B.C. 1996, ch. 482, art. 26.5(1), 27(1), 27.1, 28.2, 28.5.

Doctrine citée

Daigneault, Robert. « La portée de la nouvelle loi dite "du pollueur-payeur" » (1991), 36 *R.D. McGill* 1027.
 Garant, Patrice. *Droit administratif*, vol. 2, *Le contentieux*, 4^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1996.
 Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives*, 2^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2002.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [2001] R.J.Q. 1732, [2001] J.Q. n° 3541 (QL), qui a infirmé une décision de la Cour supérieure, J.E. 2000-442, qui avait annulé une décision du Tribunal administratif du Québec, [1999] T.A.Q. 1256. Pourvoi rejeté.

Pierre Legault et Olivier Therrien, pour l'appelante.

Claude Bouchard, Dominique Rousseau et Anne-Marie Brunet, pour l'intimé.

Jacques Lemieux, pour le mis en cause le Tribunal administratif du Québec.

Michel Laliberté, pour la mise en cause Ville de Lévis.

Jack D. Coop, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Argumentation écrite seulement par *Jerry V. DeMarco, Robert V. Wright et Lynda M. Collins*, pour l'intervenant les Ami(e)s de la Terre.

English version of the judgment of the Court delivered by

LEBEL J. —

I. Introduction

This environmental law case arises out of the application of the polluter-pay statutory principle that has now been incorporated into the environmental legislation of Quebec. When contamination caused problems at a site that had been operated by the appellant, Imperial Oil Limited (“Imperial”), Quebec’s Minister of the Environment (the “Minister”) ordered Imperial to prepare at its own expense a site characterization study which would also include appropriate decontamination measures and submit it to the Ministère. Imperial challenged that order before the Administrative Tribunal of Québec (“ATQ”), without success. The Superior Court allowed Imperial’s application for judicial review because the Tribunal had committed what were, in the Court’s opinion, unreasonable errors in interpreting the relevant legislation. In addition, the Court held that a situation of conflict of interest in which the Minister found himself at the time the order was issued would have invalidated the order in any event. Because the Minister had been involved in supervising earlier decontamination work at the site and a number of purchasers of parts of the site had brought action against the Minister in civil liability, he did not have the appearance of impartiality required by the rules of procedural fairness applicable to his decision. The Quebec Court of Appeal set that judgment aside. In the opinion of that Court, the nature of the duties imposed on the Minister created a state of necessity which justified a situation that would otherwise have breached the principle of impartial administrative decision-making. The appeal decision also held that the ATQ had not unreasonably interpreted the *Environment Quality Act*, R.S.Q., c. Q-2 (“EQA”).

This appeal again raised a number of the legal issues that had previously been considered by the Quebec Court of Appeal and the Superior Court in this case. For reasons differing in part from those of the Court of Appeal, I would dismiss this appeal.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LEBEL —

I. Introduction

Cette affaire de droit de l’environnement résulte de l’application du principe législatif du pollueur-payeur que consacre maintenant la législation environnementale québécoise. À la suite de problèmes de contamination d’un site qu’avait exploité l’appelante, la Compagnie pétrolière Impériale limitée (« Impériale »), le ministre de l’Environnement du Québec (le « ministre ») lui ordonna de préparer à ses frais et de remettre au ministère une étude de caractérisation des lieux et des mesures de décontamination appropriées. Impériale attaqua en vain cette ordonnance devant le Tribunal administratif du Québec (« TAQ »). La Cour supérieure fit droit à sa demande de révision judiciaire à cause des erreurs déraisonnables commises, à son avis, par le Tribunal dans l’interprétation de la législation pertinente. Par ailleurs, la situation de conflit d’intérêts dans laquelle se serait trouvé le ministre au moment de la prise de l’ordonnance aurait invalidé celle-ci de toute façon. En effet, impliqué dans la surveillance de travaux antérieurs de décontamination du site, poursuivi en responsabilité civile par certains acquéreurs de parties de celui-ci, le ministre ne possédait pas l’apparence d’impartialité requise par les règles d’équité procédurale applicables à sa décision. La Cour d’appel du Québec infirma ce jugement. À son avis, l’état de nécessité dans lequel la nature de ses fonctions plaçait le ministre, justifiait une situation qui aurait autrement violé le principe d’impartialité du décideur administratif. De plus, l’arrêt d’appel conclut que le TAQ n’avait pas interprété déraisonnablement la *Loi sur la qualité de l’environnement*, L.R.Q., ch. Q-2 (« LQE »).

Le pourvoi a remis en discussion plusieurs des problèmes juridiques étudiés précédemment par la Cour d’appel et la Cour supérieure du Québec dans ce dossier. Pour des motifs qui diffèrent en partie de ceux de la Cour d’appel, je suggère de rejeter

1

2

The Minister had the authority to issue the kind of order at stake in the present case under the *EQA*. Accordingly, by reason of the nature of the duties assigned to the Minister by the *EQA*, he did not violate any of the rules of procedural fairness that applied to the execution of his power to issue orders. The concept of impartiality was raised, interpreted and applied incorrectly in this case.

II. Origin of the Case

3 As in many environmental law cases, the roots of the problem in issue go back a very long time, in this case to, or almost to, the beginning of the 20th century. In about 1920, Imperial built a petroleum products depot on land it had acquired on the south shore of the St. Lawrence River in Lévis, opposite Québec. Imperial continued to operate the depot until 1973. In 1979, it sold the buildings. The purchaser demolished the petroleum processing facilities, and in 1987 sold the site on to a real estate developer, Les Habitations de la Marina Inc. (“Marina”), which planned to build a residential complex on it.

4 The environmental problems became apparent at that time. Test borings of the soil showed the presence of hydrocarbons. The discovery of these contaminants might have become a bar to the issuing of building permits. Marina then commissioned soil characterization studies. The experts it consulted confirmed the presence of contaminants and suggested two decontamination methods to solve the problem. They also recommended that the Ministère de l’Environnement et de la Faune of Quebec be consulted in order to obtain its advice about the measures being considered. The Ministère required further studies, which Marina obtained and submitted. The Ministère then approved the decontamination methods to be used so that housing could be built on the former oil depot site. No contact was made with Imperial during that period. The Ministère’s requirements included that the decontamination work be supervised by an independent consultant. The developer did not hire the consultant, but had the decontamination work executed in accordance with the recommendations of the Ministère. When it was over, the Ministère

cet appel. En effet, le ministre a pris un type d’ordonnance qu’il pouvait rendre en vertu de la *LQE*. Ce faisant, en raison du rôle que lui attribue cette loi, il n’a violé aucune des règles d’équité procédurale applicables à l’exécution de son pouvoir d’ordonnance. Le concept d’impartialité a été invoqué, interprété et appliqué erronément en l’espèce.

II. L’origine du litige

Comme dans bien des affaires de droit de l’environnement, les origines du problème en cause remontent fort loin en arrière, dans ce cas au début ou presque du 20^e siècle. Vers 1920, Impériale installe un dépôt de produits pétroliers sur des terrains qu’elle a acquis sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent, à Lévis, en face de Québec. Elle en continue l’exploitation jusqu’en 1973. En 1979, elle vend ces immeubles. L’acquéreur démolit les installations pétrolières, puis revend le site en 1987 à un promoteur immobilier, Les Habitations de la Marina inc. (« Marina »), qui entend y réaliser la construction d’un ensemble d’immeubles résidentiels.

Les problèmes environnementaux apparaissent alors. Des sondages de reconnaissance des sols révèlent la présence d’hydrocarbures. La découverte de ces contaminants peut empêcher la délivrance des permis de construction. Marina fait alors exécuter des études de caractérisation des sols. Les experts consultés confirment la présence de contaminants et suggèrent deux méthodes de décontamination pour régler ce problème. Ils recommandent aussi de consulter le ministère de l’Environnement et de la Faune du Québec pour obtenir son avis sur les mesures envisagées. Le ministère exige des études additionnelles que Marina obtient et lui transmet. Le ministère approuve alors des méthodes de décontamination, afin de permettre la construction d’habitations sur l’ancien site du dépôt pétrolier. Aucun contact n’est pris avec Impériale durant cette période. Selon les exigences du ministère, les travaux de décontamination doivent être exécutés sous la surveillance d’un consultant indépendant. Le promoteur n’engage pas celui-ci, mais fait exécuter les travaux de décontamination selon les recommandations du ministère. À la fin de ces travaux, le ministère

issued a certificate of authorization. Streets were laid out, and a number of houses were built.

In 1994, the pollution problem on the site resurfaced. The owners of some of the properties again noticed signs that hydrocarbons were present in the soil, and became concerned. New characterization studies were done and confirmed their fears. Because of the oil and the concentrations of mineral grease detected, the land could not be used for residential purposes. Owners of contaminated lots filed three actions in court against the vendor who had sold them the property and against the City of Lévis, which had issued the building permits. The Ministère was also joined as a party. It was alleged, *inter alia*, that it had been negligent in supervising and approving the decontamination work. Notices of intended proceedings were served in other cases. The matter became increasingly politicized. The City of Lévis began to look for a solution that would satisfy the owners involved and the public.

To that end, the City of Lévis initiated discussions with the Ministère, which considered a variety of solutions. On March 12, 1998, after further studies and lengthy consultations, the Minister decided to issue an order under s. 31.42 *EQA*. This order required Imperial, as the former owner and operator of the site, to have a soil characterization study done by an independent expert, at its own expense, and to submit the report no later than June 30, 1998. The study had to include a detailed examination of the condition of the soil, an assessment of the level of soil contamination and recommendations as to what action should be taken upon receipt of the report. The order, called a characterization order, did not direct that the work be done at that stage in the proceedings initiated by the Ministère.

Imperial declined to do the characterization study. It exercised the right of appeal provided for by s. 96 *EQA*. It asked the Tribunal to quash the Minister's order. After the dismissal of its appeal by the Tribunal, it initiated the judicial review proceedings which are now the subject of the appeal to this Court. In order to precisely identify the legal issue

délivrer un certificat d'autorisation. Des rues sont aménagées, et plusieurs maisons sont construites.

En 1994, le problème de la pollution du site refait surface. Les propriétaires de certains immeubles constatent à nouveau des manifestations de la présence d'hydrocarbures dans les sols et s'en inquiètent. De nouvelles études de caractérisation confirment leurs appréhensions. La présence d'huile et les concentrations décelées de graisses minérales ne permettaient pas l'usage des terrains à des fins résidentielles. En conséquence, trois poursuites judiciaires sont engagées par des propriétaires de terrains contaminés contre leur vendeur et la ville de Lévis, qui a délivré les permis de construction. Le ministère se retrouve aussi mis en cause. On lui reproche notamment sa négligence lors de la surveillance et de l'approbation des travaux de décontamination. Des mises en demeure sont transmises dans d'autres dossiers. L'affaire s'amplifie politiquement. La ville de Lévis recherche alors une solution qui satisfasse les propriétaires en cause et sa population.

Dans ce but, la ville de Lévis entame des discussions avec le ministère. Celui-ci examine des solutions diverses. Après des études additionnelles et des consultations prolongées, le 12 mars 1998, le ministre décide de prendre une ordonnance en vertu de l'art. 31.42 *LQE* demandant à Impériale, en sa qualité d'ancien propriétaire et exploitant du site, de faire exécuter, à ses propres frais, une étude dite de caractérisation des sols par un expert indépendant et de remettre le rapport requis au plus tard le 30 juin 1998. Cette étude devait inclure un examen détaillé de l'état des sols, une évaluation du degré de contamination de ceux-ci, ainsi que des recommandations sur les suites à donner au rapport. L'ordonnance dite de caractérisation ne prescrivait pas l'exécution des travaux à cette étape des procédures entamées par le ministère.

Impériale refuse d'exécuter l'étude de caractérisation. Elle exerce le droit d'appel prévu par l'art. 96 *LQE*. Elle demande au Tribunal d'annuler l'ordonnance du ministre. Son échec devant celui-ci conduit aux procédures de révision judiciaire qui font maintenant l'objet du pourvoi examiné par notre Cour. Pour identifier exactement la question

5

6

7

on which the outcome of this appeal turns, we must carefully examine the judicial history of this case and the reasons stated first by the Administrative Tribunal and then by the Superior Court and the Court of Appeal.

III. Judicial History

A. *Administrative Tribunal of Québec*, [1999] T.A.Q. 1256

8

Imperial's argument before the Administrative Tribunal was, first, that there had been a violation of the rules of procedural fairness that applied to the Minister's decision. The Minister was in a conflict of interest, because he had been involved in the decontamination work done in 1988 and 1989. Accordingly, it was impossible for him to act impartially, in accordance with the principles of natural justice. Its second argument was that the facts of the case did not support a characterization order, and that in any event the order could not have been made against Imperial, which argued that it had used its site in accordance with then acceptable standards for industrial land, during the time it operated its depot.

9

The decision of the Administrative Tribunal rejected all of the appellant's arguments. The Tribunal found, first, that the complaints regarding the violation of the rules of procedural equity were without merit. In its opinion, the notices required had been given before the order was issued. Imperial had had an opportunity to present observations to the Minister. Moreover, in the Tribunal's opinion, the legislation created overlapping functions that were an exception to the rule of impartiality. The overlap reflects the exigencies of the enforcement of environmental legislation. The order, which was limited to the characterization study, was also not an unreasonable exercise of the Minister's powers. The argument concerning the requirements that had to be met before issuing the order was also rejected after a review of the evidence. On that point, the Tribunal decided that such orders may be made against a party who is no longer the owner of a site, if it may have been responsible for pollution discovered on the site, after the transfer or abandonment, in accordance with ss. 31.42 and 31.43 *EQA*. In the

juridique essentielle pour l'issue de cet appel, il importe d'examiner attentivement l'historique judiciaire de cette affaire et les motifs retenus successivement par le Tribunal administratif, la Cour supérieure et la Cour d'appel.

III. Historique judiciaire

A. *Tribunal administratif du Québec*, [1999] T.A.Q. 1256

Devant le Tribunal administratif, Impériale invoque d'abord une violation des règles d'équité procédurale applicables à la décision du ministre. Le ministre se trouvait en conflit d'intérêts puisqu'il était intervenu dans les travaux de décontamination exécutés en 1988 et 1989. En conséquence, il lui était impossible d'agir impartialement, selon les exigences des normes de justice naturelle. De plus, les faits de l'affaire ne donnaient pas ouverture à une ordonnance de caractérisation et cette dernière ne pouvait de toute façon viser Impériale. Celle-ci aurait utilisé son site conformément aux normes alors acceptables pour des terrains industriels, durant la période d'exploitation de son dépôt.

La décision du Tribunal administratif rejette tous les moyens de l'appelante. Le Tribunal juge d'abord sans fondement les griefs relatifs à la violation des règles d'équité procédurale. Selon lui, les avis requis ont été donnés avant la prise de l'ordonnance. Impériale a pu transmettre ses observations au ministre. Par ailleurs, d'après le Tribunal, la législation crée un chevauchement de fonctions qui fait exception à la règle d'impartialité. Ce chevauchement correspond à une nécessité d'application de la législation sur l'environnement. Limitée à l'étude de caractérisation, l'ordonnance ne constitue pas non plus un exercice déraisonnable des pouvoirs du ministre. L'argument relatif à l'absence des conditions préalables à la prise de l'ordonnance est aussi rejeté après examen de la preuve. À ce propos, le Tribunal décide que l'ordonnance peut être rendue contre une partie qui n'est plus propriétaire d'un site, si elle a pu être l'auteur de la pollution qu'on y découvre après l'aliénation ou l'abandon des lieux, suivant les art. 31.42 et 31.43 *LQE*. À son avis, la preuve démontre que les hydrocarbures retrouvés

Tribunal's opinion, the evidence established that the hydrocarbons found in the soil, which had in fact moved beyond the boundaries of the site, came from the operations carried on by Imperial. The Tribunal affirmed the Minister's order for those reasons.

B. *Quebec Superior Court*, J.E. 2000-442

Imperial then moved the dispute to the Superior Court. It filed an application for judicial review and declaratory judgment. Its application asked that the decision of the Administrative Tribunal affirming the Minister's order be reviewed and set aside. In its application, the appellant restated its arguments concerning the failure to meet the requirements governing the issuing of that kind of order, in the context of this case. It also alleged that the Tribunal's decision was unreasonable. Its main argument, however, seems to have related to the legal status of the Minister at the time the order was issued. On that point, it argued that the Tribunal should not have affirmed a decision that the Minister had had no jurisdiction to make, because he was in a conflict of interest and thus did not have the impartiality required to make the decision. The conflict of interest allegedly arose from the proceedings that had previously been brought against the Minister concerning the contamination of the land, and the proceedings he had been threatened with, as well as from his involvement in the decontamination work carried on between 1987 and 1989. Imperial also noted — correctly — that during that period it had received neither a warning that the pollution problem had been discovered or that work had been undertaken to remedy it nor a request that it be involved in that work. It pointed out that the work had complicated the situation and had undoubtedly considerably increased the costs of the characterization studies and of the decontamination and site restoration work that might have to be executed.

Pelletier J. allowed the application for judicial review and set aside the Tribunal's decision and the Minister's order. His judgment held, first, that the Tribunal had adopted an unreasonable interpretation of s. 31.42 *EQA* when it concluded that the characterization order imposed only reasonable

dans le sol, qui ont d'ailleurs migré au-delà des limites du site, proviennent de l'activité d'Impériale. Le Tribunal confirme l'ordonnance du ministre pour ces motifs.

B. *Cour supérieure du Québec*, J.E. 2000-442

Impériale porte alors l'affaire devant la Cour supérieure. Elle dépose une requête pour révision judiciaire et jugement déclaratoire. Par cette procédure, elle demande la révision et l'annulation de la décision du Tribunal administratif qui a confirmé l'ordonnance du ministre. L'appelante reprend alors ses moyens relatifs à l'absence des conditions d'ouverture à ce type d'ordonnance dans le contexte de cette affaire. Elle plaide aussi le caractère déraisonnable de la décision du Tribunal. Son argument principal semble toutefois viser la situation juridique du ministre lors de la prise de l'ordonnance. À ce sujet, elle reproche au Tribunal d'avoir confirmé une décision rendue sans compétence par le ministre. En effet, celui-ci se serait trouvé dans une situation de conflit d'intérêts qui l'aurait privé de l'impartialité requise pour rendre cette décision. Ce conflit résulterait des poursuites déjà engagées contre le ministre au sujet de la contamination des terrains comme de celles dont il était menacé et de son implication dans les travaux de décontamination exécutés de 1987 à 1989. Impériale souligne d'ailleurs — ce qui est exact — qu'elle n'avait reçu durant cette période ni avertissement de la découverte du problème de pollution ou des travaux entrepris pour y remédier, ni demande de s'y impliquer. Elle rappelle que ces travaux ont compliqué la situation et sans doute accru considérablement les coûts des études de caractérisation et des mesures éventuelles de décontamination et de restauration du site.

Le juge Pelletier accueille la demande de révision judiciaire et annule la décision du Tribunal et l'ordonnance du ministre. D'abord, son jugement conclut que le Tribunal a adopté une interprétation déraisonnable de l'art. 31.42 *LQE*, en concluant que l'ordonnance de caractérisation n'imposerait que

costs on Imperial. The Superior Court seems to have thought, in this case, that the characterization order necessarily involved an order to perform decontamination or restoration, and that the two steps could not be separated. Pelletier J. therefore found that the Tribunal had greatly underestimated the extent of the obligations imposed by the order, and that the seriousness of that error vitiated the Tribunal's entire analysis of the evidence and the findings it made on the basis of that analysis. The judge also accepted the conflict of interest argument. His judgment explains that the Minister was in a flagrant conflict of interest, because of his involvement in the decontamination of the site and the proceedings brought against him. His interest in the ultimate outcome of the case, which the judge characterized as "personal", prevented him from acting with the necessary impartiality. The order was therefore also vitiated by this fundamental defect. This meant that a problem of bias on the part of the decision-maker had arisen. This problem could not be solved through the doctrine of built-in bias, which restricts the scope of the duty of impartiality because of the nature of the management and decision-making structures that govern the discharge of the duties by the Minister.

C. *Quebec Court of Appeal*, [2001] R.J.Q. 1732

12 On appeal by the Minister, the Court of Appeal set aside the judgment of the Superior Court and dismissed the application for judicial review for the reasons stated in the opinion of Thibault J.A. She found, first, that the Superior Court had erred in concluding that the *EQA* did not permit the Minister to issue orders concerning the characterization studies and the restoration and decontamination work in two separate steps. She then held that the financial consequences of the order were not a relevant criterion at the time it was issued. On that point, therefore, the judgment rejected the argument that the interpretation of the Act had been unreasonable.

13 The opinion of Thibault J.A. dealt primarily with the procedural fairness problem, particularly as it related to the Minister's bias and conflict of interest. In her opinion, although the Minister was

des coûts raisonnables à Impériale. La Cour supérieure semble penser ici que l'ordonnance de caractérisation comporte nécessairement un ordre d'exécuter des travaux et que ces deux étapes ne peuvent se dissocier. Le juge Pelletier conclut ainsi que le Tribunal a fortement sous-estimé la portée des obligations que l'ordonnance imposait. Cette erreur, par sa gravité, aurait vicié toute l'analyse de la preuve effectuée par le Tribunal et les conclusions qu'il en a tirées. Le juge retient aussi le moyen du conflit d'intérêts. Son jugement expose que le ministre se trouvait placé dans un conflit flagrant, en raison de sa participation à la décontamination du site et des procédures engagées contre lui. Son intérêt dans le sort éventuel de cette affaire, que le juge qualifie alors de « personnel », l'empêcherait d'agir avec l'impartialité nécessaire. Ainsi, la nullité de l'ordonnance découlerait également de ce vice fondamental. On se trouverait donc devant un problème de partialité du décideur, que ne saurait régler le recours à la théorie du « *built-in bias* », en vertu de laquelle des limites seraient apportées à l'obligation d'impartialité en raison de la nature des structures de gestion et de décision encadrant les interventions du ministre.

C. *Cour d'appel du Québec*, [2001] R.J.Q. 1732

Saisie du pourvoi du ministre, la Cour d'appel infirme le jugement de la Cour supérieure et rejette la demande de révision judiciaire pour des motifs exposés dans l'opinion de la juge Thibault. Celle-ci considère d'abord que la Cour supérieure a conclu à tort que la *LQE* ne permettait pas au ministre de rendre, en deux étapes distinctes, des ordonnances relatives aux études de caractérisation puis aux travaux de restauration et de décontamination. Ensuite, elle estime que les conséquences financières de l'ordonnance ne constituent pas un critère pertinent au moment de sa délivrance. Sur ce point, l'arrêt écarte donc l'argument du caractère déraisonnable de l'interprétation de la loi.

L'opinion de la juge Thibault porte principalement sur le problème de l'équité procédurale, particulièrement quant à la partialité du ministre et à sa situation de conflit d'intérêts. À son avis, bien

exercising a discretionary administrative power, he was nonetheless bound to act impartially. She conceded that there was an appearance of bias, because of the Minister's financial interest. However, to avoid quashing the impugned decision, she then relied upon the concept of necessity: the Minister alone may perform the functions and exercise the powers provided for by the Act to ensure that the obligations that the legislation imposes on the polluter are met, in order to protect the environment in Quebec. The acknowledgement of a state of necessity justified an exception to the principle of impartiality applied to administrative decision-makers. The Minister's alleged inability to act resulted from the duties imposed on him by law, and not from his voluntary act. Thibault J.A. also did not think that it was necessary to examine the arguments made by Imperial concerning the constitutionality of the Administrative Tribunal of Québec, as she believed it to be of no practical consequence in this case. Imperial's application for judicial review was therefore dismissed in its entirety by the Quebec Court of Appeal. That judgment is the subject of the appeal for which leave was granted to this Court.

IV. Relevant Statutory Provisions

Environment Quality Act, R.S.Q., c. Q-2

31.42. Where the Minister believes on reasonable grounds that a contaminant is present in the environment in a greater quantity or concentration than that established by regulation under paragraph *a* of section 31.52, he may order whoever had emitted, deposited, released or discharged, even before 22 June 1990, all or some of the contaminant to furnish him with a characterization study, a programme of decontamination or restoration of the environment describing the work proposed for the decontamination or restoration of the environment and a timetable for the execution of the work.

Moreover, where the Minister believes on reasonable grounds that a contaminant prohibited by regulation of the Government is present in the environment or that a contaminant present in the environment is likely to affect the life, health, safety, welfare or comfort of human beings, or to cause damage to or to otherwise impair the quality of the soil, vegetation, wildlife or property,

qu'il ait exercé un pouvoir administratif à caractère discrétionnaire, le ministre devait agir impartialement. Elle concède qu'une apparence de partialité existe, en raison de l'intérêt financier du ministre. Cependant, pour éviter l'annulation de la décision attaquée, elle fait alors appel à la notion de nécessité. En effet, seul le ministre peut exercer les fonctions et les pouvoirs que prévoit la loi, pour assurer l'exécution des obligations que la législation impose au pollueur afin de protéger l'environnement québécois. Cette situation de nécessité justifie la reconnaissance d'une exception au principe d'impartialité du décideur administratif. L'inhabilité reprochée au ministre découlerait des obligations que lui impose la loi et non de son acte volontaire. Enfin, la juge Thibault ne croit pas devoir examiner les moyens soulevés par Impériale au sujet de la constitutionnalité du Tribunal administratif du Québec, les estimant sans conséquence pratique en l'espèce. La demande de révision judiciaire d'Impériale se trouve ainsi totalement rejetée par la Cour d'appel du Québec. C'est à ce jugement que s'attaque le pourvoi autorisé devant notre Cour.

IV. Dispositions législatives pertinentes

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., ch. Q-2

31.42. Le ministre peut, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un contaminant est présent dans l'environnement dans une quantité ou une concentration supérieure à celle établie par règlement adopté en vertu du paragraphe *a* de l'article 31.52, ordonner à quiconque y a émis, déposé, dégagé ou rejeté le contaminant, en tout ou en partie, et ce, même avant le 22 juin 1990, de lui fournir une étude de caractérisation de l'environnement, un programme de décontamination ou de restauration de l'environnement décrivant les travaux visant à décontaminer ou à restaurer l'environnement et un échéancier de la réalisation de ces travaux.

Le ministre peut également, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'est présent dans l'environnement un contaminant dont la présence y est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité

he may issue an order to the same effect to whoever has emitted, deposited, released or discharged, even before 22 June 1990, all or some of the contaminant.

The order shall include a statement of the reasons invoked by the Minister and specify the time within which the documents must be furnished to him. The order takes effect 16 days after its notification or on any later date stated therein.

Within 60 days of receipt of the documents, the Minister may approve the proposed decontamination or restoration work and the timetable for its execution, with or without amendment. Whoever is named in the order as being responsible for the source of contamination shall at the request of the Minister provide him, within the time he fixes, with any information, research findings or study he may need to grant his approval.

Whoever is named in the order as being responsible for the source of contamination shall execute the work in accordance with the timetable, as approved by the Minister.

31.44. At least 15 days before issuing either order, the Minister shall, as prescribed by section 5 of the Act respecting administrative justice (chapter J-3), notify whoever has emitted, deposited, released or discharged the contaminant and, where applicable, the owner of the soil concerned, stating the reasons on which the order is based, the time within which the documents required under section 31.42 must be furnished to him or the work he may order under section 31.43 and the timetable for its execution, the date on which the order, if issued, is to take effect and the fact that observations may be presented by whoever has been notified and, where applicable, by the owner of the soil concerned within the period of time specified in the prior notice as well as the fact that whoever has been notified may, for the purposes of section 31.43, propose work and a timetable for its execution.

The prior notice shall be accompanied with a copy of every analysis, study or other technical report taken into consideration by the Minister.

For the purposes of section 31.43, the Minister may approve, with or without amendment, the work and the timetable for its execution proposed, where that is the case, by whoever is responsible for the source of contamination, upon presenting observations.

du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens, rendre une ordonnance au même effet à l'égard de quiconque y a émis, déposé, dégagé ou rejeté le contaminant, en tout ou en partie, et ce, même avant le 22 juin 1990.

L'ordonnance contient l'énoncé des motifs du ministre et le délai dans lequel doivent lui être fournis les documents. Elle prend effet le seizième jour qui suit celui de sa notification ou à toute date ultérieure que le ministre y indique.

Dans les soixante jours de la réception des documents, le ministre approuve, avec ou sans modification, les travaux de décontamination ou de restauration projetés et l'échéancier de leur réalisation. Le responsable visé dans l'ordonnance doit, à la demande du ministre, lui fournir dans le délai qu'il fixe tout renseignement, toute recherche ou toute étude dont il estime avoir besoin pour accorder son approbation.

Le responsable visé dans l'ordonnance doit alors exécuter ces travaux conformément à l'échéancier, tels qu'ils ont été approuvés.

31.44. Avant de rendre l'une ou l'autre de ces ordonnances, le ministre, en application de l'article 5 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), notifie à quiconque a émis, déposé, dégagé ou rejeté le contaminant et, le cas échéant, au propriétaire du sol concerné un avis d'au moins 15 jours mentionnant les motifs qui la [*sic*] justifie, le délai dans lequel les documents exigés en vertu de l'article 31.42 devront lui être fournis ou les travaux qu'il pourra ordonner en vertu de l'article 31.43 et l'échéancier de la réalisation de ceux-ci, la date projetée pour la prise d'effet de l'ordonnance, le cas échéant, ainsi que la possibilité pour celui à qui l'avis est notifié et, le cas échéant, pour le propriétaire du sol concerné de présenter leurs observations dans le délai qu'il y indique et la possibilité pour celui à qui est notifié l'avis, de proposer, aux fins de l'article 31.43, les travaux et l'échéancier de leur réalisation.

Ce préavis est accompagné d'une copie de tout rapport d'analyse ou d'étude ou de tout autre rapport technique dont le ministre a tenu compte.

Aux fins de l'article 31.43, le ministre approuve, avec ou sans modification, les travaux et l'échéancier de leur réalisation, proposés par le responsable, le cas échéant, au moment où il a présenté ses observations.

Upon notifying the prior notice, the Minister shall transmit a copy to the secretary-treasurer or clerk of the municipality where the contaminant has been found.

96. Any order issued by the Minister, except those contemplated in sections 29 and 32.5, in the second paragraph of section 34 and in sections 35, 49.1, 58, 61, 114, 114.1 and 120 may be contested by the municipality or person concerned before the Administrative Tribunal of Québec.

The same applies in all cases where the Minister refuses to grant or revokes an authorization certificate, a certificate, an authorization, an approval other than the approval referred to in the third paragraph of section 31.44, a permission or a permit, refuses to renew a permit, notifies a notice under section 31.46, requires a change in an application made to him, fixes or apportions costs and expenses other than those contemplated in section 32.5 or 35, determines compensation under section 61, notifies a denial of conformity to the proponent of a project, refuses to issue or amends, suspends or revokes a depollution attestation or refuses to amend or to revoke a depollution attestation upon application from the holder thereof.

An operator of an industrial establishment may, where the Minister approves rates with amendments pursuant to section 32.9, contest such decision before the Tribunal.

115.1. The Minister may take all such measures as he may indicate to clean, collect or contain contaminants that are or that are likely to be emitted, deposited, discharged or ejected into the environment or to prevent their being emitted, deposited, discharged or ejected into the environment, where he considers such measures necessary to avert or diminish the risk of damage to public or private property, human beings, wildlife, vegetation or the general environment.

The Minister may claim the direct and indirect costs related to such measures, in the same manner as any debt owing to the Government, from any person or municipality who had custody of or control over the contaminants and from any person or municipality responsible for the emission, deposit, discharge or issuance of the contaminants, as the case may be, whether or not the latter has been prosecuted for infringement of this Act. Liability is joint and several where there are several debtors involved.

Act respecting Administrative Justice, R.S.Q., c. J-3

2. The procedures leading to an individual decision to be made by the Administration, pursuant to norms or standards prescribed by law, in respect of a citizen

Lorsque le ministre notifie le préavis, il en transmet copie au secrétaire-trésorier ou au greffier de la municipalité sur le territoire de laquelle se trouve le contaminant.

96. Toute ordonnance émise par le ministre, à l'exception de celles visées aux articles 29 et 32.5, au deuxième alinéa de l'article 34, aux articles 35, 49.1, 58, 61, 114, 114.1 et 120, peut être contestée par la municipalité ou la personne concernée devant le Tribunal administratif du Québec.

Il en est de même dans tous les cas où le ministre refuse d'accorder ou révoque un certificat d'autorisation, un certificat, une autorisation, une approbation, autre que celle visée au troisième alinéa de l'article 31.44, une permission ou un permis, refuse de renouveler un permis, notifie un avis en vertu de l'article 31.46, exige une modification à une demande qui lui est faite, fixe ou répartit des coûts ou des frais autres que ceux visés aux articles 32.5 ou 35, détermine une indemnité en vertu de l'article 61, notifie une dénégation de conformité à l'initiateur du projet, refuse de délivrer ou modifie, suspend ou révoque une attestation d'assainissement ou refuse de modifier ou de révoquer l'attestation d'assainissement à la demande de son titulaire.

Dans le cas où le ministre approuve des taux avec modification en vertu de l'article 32.9, l'exploitant peut contester cette décision devant le Tribunal.

115.1. Le ministre est autorisé à prendre toutes les mesures qu'il indique pour nettoyer, recueillir ou contenir des contaminants émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement ou susceptibles de l'être ou pour prévenir qu'ils ne soient émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement lorsque, à son avis, ces mesures sont requises pour éviter ou diminuer un risque de dommage à des biens publics ou privés, à l'homme, à la faune, à la végétation ou à l'environnement en général.

Le ministre peut, en la manière de toute dette due au gouvernement, réclamer les frais directs et indirects afférents à ces mesures de toute personne ou municipalité qui avait la garde ou le contrôle de ces contaminants et de toute personne ou municipalité responsable de l'émission, du dépôt, du dégagement ou du rejet des contaminants, selon le cas, que celle-ci ait été ou non poursuivie pour infraction à la présente loi. La responsabilité est solidaire lorsqu'il y a une pluralité de débiteurs.

Loi sur la justice administrative, L.R.Q., ch. J-3

2. Les procédures menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites

shall be conducted in keeping with the duty to act fairly.

par la loi, sont conduites dans le respect du devoir d'agir équitablement.

15. The Tribunal has the power to decide any question of law or fact necessary for the exercise of its jurisdiction.

15. Le Tribunal a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence.

In the case of the contestation of a decision, the Tribunal may confirm, vary or quash the contested decision and, if appropriate, make the decision which, in its opinion, should have been made initially.

Lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.

137. Each party may plead any ground of law or fact relevant to the determination of his rights and obligations.

137. Toute partie peut présenter tout moyen pertinent de droit ou de fait pour la détermination de ses droits et obligations.

V. Analysis

V. Analyse

A. *The Issues*

A. *L'identification des questions en litige*

15 A clear understanding of the nature of the issues between the parties in this Court is essential in order to avoid getting sidetracked by related problems. We need to go straight to the precise question the answer to which will determine the outcome of this appeal. Prior to that, however, I will summarize the arguments and problems no longer raised by the parties in this Court. The analysis will then focus on the question that really remains at issue in this appeal.

Devant notre Cour, la nature du débat qui oppose maintenant les parties doit être bien comprise. Il faut éviter de s'égarer dans des problèmes connexes. Il importe d'aller droit à la question précise, dont la solution réglera le sort du pourvoi. Il convient toutefois, auparavant, de résumer les moyens et les problèmes que les parties ne soulèvent plus devant notre Cour. Ensuite, l'analyse portera sur la définition du problème qui demeure vraiment en cause dans le présent appel.

16 The Administrative Tribunal, the Superior Court and the Court of Appeal all had to determine whether the Minister had the authority to issue two orders in succession, the first concerning the characterization of the site and the second the performance of the work. They considered the requirements to be met before the characterization order could be issued, and discussed the evidence introduced on that point. None of that remains in issue in this Court.

Le Tribunal administratif, la Cour supérieure, puis la Cour d'appel ont dû déterminer si le ministre pouvait rendre deux ordonnances successives, la première portant sur la caractérisation du site et la seconde sur l'exécution des travaux. On s'est interrogé sur les conditions d'ouverture à la prise de l'ordonnance de caractérisation, on a discuté la preuve présentée à ce sujet. Rien de ceci n'est encore en jeu devant notre Cour.

17 The sole issue now at stake in this appeal is the question of procedural fairness or natural justice in relation to the Minister's decision. It remains, though, an important issue. The appellant submits that there was bias, or at the least an appearance of bias, that completely vitiated the decision to issue a characterization order. That argument is

L'appel ne pose plus qu'une question, certes importante, d'équité procédurale ou de justice naturelle à l'égard de la décision du ministre. L'appellante soulève l'existence d'une situation de partialité ou, à tout le moins, d'apparence de partialité, qui vicierait radicalement la décision de prendre une ordonnance de caractérisation. L'argument repose sur le

based on the premise that the Minister was bound by a duty of impartiality that he could not fulfil because of the existence of a conflict of interest. The conflict, it is submitted, arose both from the involvement of the Ministère in the decontamination operations performed earlier and from the economic consequences of the legal action that had been taken or was being threatened against it. The Quebec Court of Appeal based its reasoning on the same premise, but then sought to restrict its scope of application through the identification of exceptions to the duty of impartiality, such as necessity. We will therefore have to consider the nature and effects of that duty, and the conditions and scope of its application to an administrative decision-maker such as the Minister. If the argument that the Minister must be impartial, as framed by the appellant, is found to be without merit, the legal basis for the entire challenge to the decisions of the Tribunal and the Minister will fall apart. The application for judicial review will then have to be dismissed.

B. The Statutory Framework Created by the Environment Quality Act

Although the appeal heard by the Court raises an administrative law issue in the context of an application for judicial review, the question relates to an environmental protection problem in Quebec. It cannot be resolved without first examining the statutory framework that governs this field in Quebec. The examination of this framework will then make possible the proper identification and definition of the nature of the functions and powers assigned to the Minister, in connection with the administration of environmental legislation. With an accurate understanding of the objectives and operation of that scheme, we will then be better able to ascertain the content of the rules of procedural fairness which are relevant to the performance of the Minister's functions, and to determine whether they were breached when the characterization order was issued (*Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869, at p. 886, *per* Iacobucci J.).

The Quebec legislation reflects the growing concern on the part of legislatures and of society

postulat voulant que le ministre soit assujéti à une obligation d'impartialité qu'il ne pouvait respecter en raison d'une situation de conflit d'intérêts. Celle-ci résulterait tant de l'implication du ministère dans les opérations de décontamination exécutées antérieurement que des conséquences économiques des poursuites engagées contre lui ou dont il est encore menacé. La Cour d'appel du Québec a fondé son raisonnement sur ce même postulat, en tempérant son contenu par la recherche d'exceptions à l'obligation d'impartialité, comme la nécessité. Il faudra alors s'interroger sur la nature et les effets de cette obligation et sur les conditions et les limites de son application à un décideur administratif tel que le ministre. Si le moyen relatif à l'existence d'une obligation d'impartialité du ministre, dans les termes définis par l'argumentation de l'appelante, s'avère mal fondé, toute la contestation de la décision du Tribunal et du ministre se trouve dépourvue de fondement juridique. Le rejet de la demande de révision judiciaire s'impose alors.

B. Le cadre législatif établi par la Loi sur la qualité de l'environnement

Bien que le pourvoi examiné par la Cour pose un problème de droit administratif dans le cadre d'un recours en révision judiciaire, la question en jeu se rattache à un problème de protection de l'environnement au Québec. Elle ne peut être résolue sans étudier au préalable le cadre législatif qui régit ce domaine au Québec. Cette étude permettra d'identifier et de définir correctement la nature des fonctions et des pouvoirs confiés au ministre dans l'application de la législation environnementale. Une compréhension exacte des objectifs et du fonctionnement de ce régime permettra alors de mieux définir le contenu des normes d'équité procédurale pertinentes à l'exécution des fonctions du ministre et de vérifier si elles ont été respectées lors de la prise de l'ordonnance de caractérisation (*Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, p. 886, le juge Iacobucci).

La législation québécoise reflète la préoccupation croissante du législateur et de la société d'assurer la

about the safeguarding of the environment. That concern does not reflect only the collective desire to protect it in the interests of the people who live and work in it, and exploit its resources, today. It may also be evidence of an emerging sense of inter-generational solidarity and acknowledgement of an environmental debt to humanity and to the world of tomorrow (*114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40, at para. 1, *per* L'Heureux-Dubé J.).

20

The centrepiece of Quebec's environmental legislation is the *Environment Quality Act*, which was originally enacted in 1972. That Act recognizes that every person is entitled to a healthy environment and to the protection of the living species inhabiting it (s. 19.1 *EQA*). To ensure that this right may be effectively exercised, and that the duties created to give effect to it are executed, the Act provides for a variety of mechanisms for taking action. Various schemes are established for authorizing and monitoring activities that could threaten the environment. Others prohibit or restrict the emission of contaminants and impose obligations to decontaminate. There are also sometimes severe penal sanctions for breaches of the Act. The Superior Court is given broad powers of injunction, to prevent or stop any act that might interfere with the fundamental right to the preservation of the quality of the environment (s. 19.2 *EQA*).

21

The Minister of the Environment plays a key role in the administration of the Act and the regulations under it, and in the implementation of the general policy on which they are based. The legislature has delegated substantial and diverse functions and powers to the Minister for such purposes. Broadly speaking, the Minister prepares plans for the conservation and protection of the environment and sees that they are carried out (s. 2(c) *EQA*). The legislature has also assigned the Minister the task of issuing authorizations, depollution certificates and permits required for any activity that might result in the discharge of contaminants into the environment or reduce the quality of the environment (ss. 22 and 31.11 *EQA*). In addition, the Act gives the

préservation de l'environnement. Ce souci ne correspond pas seulement à la volonté collective de le protéger dans l'intérêt de ceux qui, aujourd'hui, y vivent, y travaillent ou en exploitent les ressources. Il témoigne peut-être de la naissance d'un sentiment de solidarité entre les générations et d'une dette environnementale envers l'humanité et le monde de demain (*114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40, par. 1, la juge L'Heureux-Dubé).

La pièce centrale de la législation environnementale québécoise se retrouve dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Adoptée à l'origine en 1972, cette loi reconnaît en effet le droit de toute personne à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent (art. 19.1 *LQE*). Pour assurer la mise en œuvre de ce droit et l'exécution des obligations créées pour y donner effet, la loi a prévu des mécanismes d'intervention variés. Des régimes divers d'autorisation et de contrôle encadrent les activités susceptibles de menacer l'environnement. D'autres interdisent ou limitent l'émission de contaminants et imposent des obligations de décontamination. Des sanctions pénales parfois sévères punissent les infractions à la loi. Enfin, la Cour supérieure possède un pouvoir d'injonction étendu, pour prévenir ou arrêter tout acte susceptible de mettre en péril le droit fondamental à la préservation de la qualité de l'environnement (art. 19.2 *LQE*).

Le ministre de l'Environnement est appelé à jouer un rôle clé dans l'application de la loi, ainsi que de ses règlements d'application, et dans la mise à exécution des politiques générales qui les inspirent. Le législateur a, en effet, investi le ministre de fonctions et pouvoirs importants et diversifiés à ces fins. En gros, le ministre élabore les plans de conservation et de protection de l'environnement et veille à leur mise en œuvre (al. 2c) *LQE*). Le législateur le charge, de plus, d'accorder les autorisations, attestations d'assainissement et permis requis pour toute activité susceptible d'entraîner le rejet de contaminants dans l'environnement ou de diminuer la qualité de celui-ci (art. 22 et 31.11 *LQE*). La loi attribue aussi au ministre des pouvoirs

Minister broad powers to act in order to prevent harm to the quality of the environment by making various categories of orders prescribing various corrective measures (see, for example, ss. 25 and 27 *EQA*). Moreover, the Minister may institute the civil or penal proceedings that are necessary for the proper enforcement of the Act (s. 19.3 *EQA* and ss. 106 to 115 *EQA*). The Minister may also have the necessary corrective work executed and its cost recovered from the offenders (ss. 113 to 115.1 *EQA*).

The power to make orders that is in issue in this appeal belongs to a class of powers delegated to the Minister which allow him to take action whenever contaminants are found in the environment. Other provisions in the Act, such as ss. 113 and 115.1, authorize the Minister to have the work needed to eliminate the contaminants executed, and to try to recover its cost from the parties responsible later. Section 31.42 provides for a different approach. Under that provision, the Minister may impose an obligation on the parties responsible for the contamination of the environment to conduct the studies required in order to ascertain the nature of the problem identified, to submit a plan for the corrective work and, where applicable, to have that work performed at their own expense. As we have seen, the order issued under s. 31.42 is subject to appeal to the ATQ. As well, neglect or refusal to carry out such an order entitles the Minister to initiate the civil or penal proceedings provided for in, *inter alia*, Division XIII of the Act. We need not examine the legal rules applicable to the proceedings in this appeal. Nor, in the context of this appeal, do we need to examine the nature and scope of the defences that could be raised in the course of proceedings. Those questions will undoubtedly provide the subject matter of future developments in the case law.

Section 31.42 *EQA*, which was enacted in 1990 (S.Q. 1990, c. 26, s. 4), applies what is called the polluter-pay principle, which has now been incorporated into Quebec's environmental legislation. In fact, that principle has become firmly entrenched in environmental law in Canada. It is found in almost all federal and provincial

d'intervention considérables pour prévenir les atteintes à la qualité de l'environnement au moyen de catégories variées d'ordonnances prescrivant des correctifs divers (voir, par exemple, art. 25 et 27 *LQE*). Il peut, de même, engager les procédures civiles ou pénales nécessaires à la bonne exécution de la loi (art. 19.3 *LQE* et art. 106 à 115 *LQE*). Enfin, la législation lui reconnaît le droit de faire exécuter les travaux correctifs nécessaires et d'en recouvrer le coût des contrevenants (art. 113 à 115.1 *LQE*).

Le pouvoir d'ordonnance en cause dans le présent appel représente l'un des pouvoirs d'intervention accordés au ministre en cas de présence de contaminants dans l'environnement. D'autres dispositions de la loi, comme les art. 113 et 115.1, lui permettent de faire exécuter lui-même les travaux nécessaires pour les éliminer et de tenter d'en recouvrer plus tard le coût des auteurs de la contamination. L'article 31.42 prévoit une approche différente. En vertu de cette disposition, le ministre peut imposer aux auteurs d'une contamination de l'environnement l'obligation d'effectuer les études nécessaires pour préciser la nature du problème appréhendé, de présenter un plan de travaux correctifs et, le cas échéant, d'exécuter ces derniers à leurs propres frais. Comme on l'a vu plus haut, l'ordonnance rendue en vertu de l'art. 31.42 est sujette à appel devant le TAQ. Par ailleurs, le défaut ou le refus d'exécuter une telle ordonnance donne ouverture à des procédures judiciaires civiles ou pénales prévues notamment à la section XIII de la loi, dont nous n'avons pas à examiner le régime juridique dans le présent appel. Dans le contexte de ce dernier, il n'y a pas lieu non plus d'étudier la nature et la portée des moyens de défense qui pourraient être opposés à ces procédures. Ces questions feront sans doute l'objet de développements jurisprudentiels dans l'avenir.

Adopté en 1990 (L.Q. 1990, ch. 26, art. 4), l'art. 31.42 *LQE* applique le principe dit du pollueur-payeur, maintenant intégré dans la législation environnementale du Québec. Ce principe est d'ailleurs bien établi dans le droit de l'environnement du Canada. Il se retrouve dans presque toutes les lois fédérales ou provinciales sur

environmental legislation, as may be seen: *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, S.C. 1999, c. 33; *Arctic Waters Pollution Prevention Act*, R.S.C. 1985, c. A-12, ss. 6, 7; *Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14, s. 42; *Waste Management Act*, R.S.B.C. 1996, c. 482, ss. 26.5(1), 27(1), 27.1, 28.2, 28.5; *Environment Management Act*, R.S.B.C. 1996, c. 118, s. 6(3); *Environmental Protection and Enhancement Act*, R.S.A. 2000, c. E-12, ss. 2(i), 112, 113(1), 114(1), 116; *Environmental Management and Protection Act, 2002*, S.S. 2002, c. E-10.21, ss. 7, 9, 12, 14, 15, 46; *Contaminated Sites Remediation Act*, S.M. 1996, c. 40, ss. 1(1)(c)(i), 9(1), 15(1), 17(1), 21(a); *Environmental Protection Act*, R.S.O. 1990, c. E.19, ss. 7, 8, 43, 93, 97, 99, 150, 190(1); *Pesticides Act*, R.S.O. 1990, c. P.11, ss. 29, 30; *Ontario Water Resources Act*, R.S.O. 1990, c. O.40, ss. 16.1, 32, 84, 91; *Crown Forest Sustainability Act, 1994*, S.O. 1994, c. 25, s. 56(1); *Environment Act*, S.N.S. 1994-95, c. 1, ss. 2(c), 69, 71, 78(2), 88, 89, 90; *Environmental Protection Act*, S.N.L. 2002, c. E-14.2, ss. 8(1), 9, 28, 29, Part XIII; *Environmental Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. E-9, ss. 7, 7.1, 21; *Environmental Protection Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. E-7, ss. 4(2), 5.1, 6, 7, 16. (See R. Daigneault, “La portée de la nouvelle loi dite ‘du pollueur-payeur’” (1991), 36 *McGill L.J.* 1027.) That principle is also recognized at the international level. One of the best examples of that recognition is found in the sixteenth principle of *Rio Declaration on Environment and Development*, UN Doc. A/Conf. 151/5/Rev. 1 (1992).

24 To encourage sustainable development, that principle assigns polluters the responsibility for remedying contamination for which they are responsible and imposes on them the direct and immediate costs of pollution. At the same time, polluters are asked to pay more attention to the need to protect ecosystems in the course of their economic activities.

25 The procedure which authorizes the Minister to issue an order against whoever is responsible for the pollution under s. 31.42 *EQA* and its

l’environnement, comme on peut le constater : *Loi canadienne sur la protection de l’environnement (1999)*, L.C. 1999, ch. 33; *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, L.R.C. 1985, ch. A-12, art. 6, 7; *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14, art. 42; *Waste Management Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 482, art. 26.5(1), 27(1), 27.1, 28.2, 28.5; *Environment Management Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 118, art. 6(3); *Environmental Protection and Enhancement Act*, R.S.A. 2000, ch. E-12, art. 2(i), 112, 113(1), 114(1), 116; *Environmental Management and Protection Act, 2002*, S.S. 2002, ch. E-10.21, art. 7, 9, 12, 14, 15, 46; *Loi sur l’assainissement des lieux contaminés*, L.M. 1996, ch. 40, art. 1(1)c)(i), 9(1), 15(1), 17(1), 21a); *Loi sur la protection de l’environnement*, L.R.O. 1990, ch. E.19, art. 7, 8, 43, 93, 97, 99, 150, 190(1); *Loi sur les pesticides*, L.R.O. 1990, ch. P.11, art. 29, 30; *Loi sur les ressources en eau de l’Ontario*, L.R.O. 1990, ch. O.40, art. 16.1, 32, 84, 91; *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne*, L.O. 1994, ch. 25, art. 56(1); *Environment Act*, S.N.S. 1994-95, ch. 1, art. 2c), 69, 71, 78(2), 88, 89, 90; *Environmental Protection Act*, S.N.L. 2002, ch. E-14.2, art. 8(1), 9, 28, 29, Part XIII; *Environmental Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-9, art. 7, 7.1, 21; *Loi sur la protection de l’environnement*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. E-7, art. 4(2), 5.1, 6, 7, 16. (Voir R. Daigneault, « La portée de la nouvelle loi dite “du pollueur-payeur” » (1991), 36 *R.D. McGill* 1027.) Ce principe est aussi reconnu au niveau international. L’un des meilleurs exemples de cette reconnaissance se trouve dans le seizième principe de la *Déclaration de Rio sur l’environnement et le développement*, Doc. NU A/Conf. 151/5/Rev. 1 (1992).

Dans une optique de développement durable, ce principe impose aux pollueurs la responsabilité de corriger les situations de contamination dont ils sont responsables et d’assumer directement et immédiatement les coûts de la pollution. Il cherche en même temps à rendre les auteurs de celle-ci plus soucieux des impératifs de la préservation des écosystèmes, dans le cours de leurs activités économiques.

La procédure d’ordonnance rendue par le ministre et dirigée contre l’auteur de la pollution, qu’instituent l’art. 31.42 *LQE* et les dispositions

related provisions represents one of the most important enforcement tools available in Quebec's environmental legislation. The adaptation of such a procedure appeared of singular importance in the search for a solution to soil contamination problems. On that point, it should be noted that the decision of the ATQ quoted passages from the debates of the National Assembly of Quebec in 1990 confirming that legislative objective. Section 31.42 allows for the use of a broad discretion in pursuit of that objective. The Minister may issue a characterization order or prescribe that a work program be carried out. The Act authorizes the Minister to issue an order when he believes on reasonable grounds that a contaminant harmful to the environment is present in a place and may cause harm to human beings or the ecosystem. The order may be made against whoever is responsible for the contamination, including anyone whose activity occurred before the coming into force of the Act in 1990. As discretionary and broad as the power to make orders appears to be, nonetheless important procedural requirements circumscribe it. We must now examine them.

Those procedural rules provide more guidance about certain aspects of the general duty of procedural fairness that s. 2 of the *Act respecting Administrative Justice* imposes on administrative decision-makers, by codifying a consistent line of decisions in Canadian administrative law (P. Issalys and D. Lemieux, *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives* (2nd ed. 2002), at p. 847). First, s. 31.44 *EQA* requires that the Minister give 15 days' prior notice of his intention to issue an order. Such a notice shall state, *inter alia*, that the person to whom it is directed may present observations within the time specified, and shall describe the reasons for the proposed decision. Section 31.44 then refers to s. 5 of the *Act respecting Administrative Justice*, which describes the obligations with which an administrative authority such as the Minister must comply before making an individual and unfavourable decision in respect of a citizen. That provision restates the requirement that the interested parties be given prior notice, also sets out the right to present observations and produce

connexes à celui-ci, représente l'un des instruments d'intervention les plus importants dans la législation environnementale du Québec. En effet, l'adoption de cette procédure paraissait particulièrement appropriée pour trouver une solution aux problèmes de contamination de terrains. La décision du TAQ a d'ailleurs cité, à ce propos, certains extraits des débats de l'Assemblée nationale du Québec, en 1990, qui confirment l'existence de cet objectif législatif. Pour mettre ce dernier en application, l'art. 31.42 accorde un pouvoir discrétionnaire large. Le ministre peut rendre une ordonnance de caractérisation ou prescrire l'exécution d'un programme de travaux. La loi autorise la prise de l'ordonnance lorsque le ministre a des motifs raisonnables de croire qu'un contaminant nuisible à l'environnement est présent dans un lieu et peut porter atteinte à la personne humaine ou à l'écosystème. L'ordonnance peut viser tous les auteurs de la contamination, y compris ceux dont l'activité est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, en 1990. Si discrétionnaire, si large qu'il paraisse, ce pouvoir d'ordonnance se trouve cependant encadré par des exigences procédurales importantes, qu'il faut maintenant examiner.

Ces règles procédurales précisent certains aspects de l'obligation générale de respect de l'équité procédurale que l'art. 2 de la *Loi sur la justice administrative* impose aux décideurs administratifs, en codifiant ainsi une jurisprudence constante en droit administratif canadien (P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives* (2^e éd. 2002), p. 847). D'abord, l'art. 31.44 *LQE* exige que le ministre donne un préavis de 15 jours de son intention de rendre une ordonnance. Cet avis indique notamment que la personne visée peut transmettre ses observations dans les délais précisés et décrit les motifs justifiant la décision envisagée. L'article 31.44 renvoie ensuite à l'art. 5 de la *Loi sur la justice administrative*. Celui-ci décrit les obligations dont doit s'acquitter une autorité administrative comme le ministre avant de prendre une décision particulièrement défavorable à un administré. Cette disposition réitère l'exigence de l'avis préalable à l'administré. Elle rappelle aussi le droit de ce dernier de présenter des observations

documents concerning the proposed decision and reiterates that reasons must be given in support of the decision.

27

The record confirms that the necessary notices were given. The appellant had an opportunity to present its observations, which the Minister reviewed before issuing a decision, for which reasons were given. The procedural framework established by the Act was therefore followed. As we have seen, the debate then focused on another issue which is also a component of the principles of natural justice: the nature and scope of the duty of impartiality that applies to the decision-maker, the Minister. That issue was incorrectly addressed, however, on the basis of an erroneous understanding both of the duty of impartiality of the Minister and of the consequences of the conflict of interest to which a breach of that principle allegedly gave rise. At the outset of the analysis, a preferred approach would have been to attempt to determine the applicability of the concept of impartiality relied upon by the appellant, in its full potential reach. In this perspective, the scope of the duty of impartiality upon an administrative decision-maker such as the Minister in the exercise of an essentially discretionary and political power, and the manner in which that duty is discharged, would then have had to be examined.

C. The Duty of Impartiality in Administrative Law and Variations of That Duty

28

The duty of impartiality ranks among the fundamental obligations of the courts. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* recognizes the right of any person charged with an offence to be tried by an independent and impartial tribunal (s. 11(d)). In the matters which fall within the legislative jurisdiction of Quebec, s. 23 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, recognizes the right to a fair hearing by an independent and impartial tribunal as a fundamental human right. The concept of impartiality refers to the decision-maker's state of mind (*Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, at p. 685, *per* Le Dain J.). The decision-maker must approach the issue submitted to him or her with an open mind,

et des documents au sujet de la décision projetée et exige que cette dernière soit motivée.

Le dossier confirme que les avis nécessaires ont été donnés. L'appelante a pu présenter ses observations que le ministre a examinées, avant de communiquer une décision motivée. Le cadre procédural prévu par la loi a donc été respecté. Comme on l'a vu, le débat s'est alors noué autour d'une autre question, qui appartient, elle aussi, aux principes de justice naturelle, celle de la nature et de la portée de l'obligation d'impartialité qui s'imposerait au décideur, le ministre. Ce débat s'est toutefois mal engagé, à partir d'une conception erronée tant de la nature du devoir d'impartialité imposé au ministre que des conséquences des conflits d'intérêts que sa violation aurait provoqués. Au départ, il aurait mieux valu chercher à déterminer la pertinence de l'application, dans toute son ampleur, du concept d'impartialité qu'invoque l'appelante. Dans cette optique, il aurait fallu examiner l'étendue et les modalités de l'application de cette obligation d'impartialité à un décideur administratif, tel que le ministre, alors qu'il exerce un pouvoir essentiellement discrétionnaire, à caractère politique.

C. La nature et les modulations de l'obligation d'impartialité en droit administratif

L'exigence d'impartialité constitue l'une des obligations fondamentales des tribunaux de l'ordre judiciaire. La *Charte canadienne des droits et libertés* reconnaît le droit de tout prévenu à un procès devant un tribunal impartial et indépendant (al. 11d)). Dans les domaines relevant de la compétence législative du Québec, l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, range parmi les droits fondamentaux de la personne, celui d'obtenir une audition impartiale devant un tribunal indépendant et sans préjugés. Cette notion d'impartialité réfère à l'état d'esprit du décideur (*Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, p. 685, le juge Le Dain). Celui-ci doit trancher le problème qui lui est soumis en toute liberté d'esprit,

not influenced by personal interests or outside pressure. It is not sufficient that the decision-maker be impartial in his or her own mind, internally, to the satisfaction of his or her own conscience. It is also necessary that the decision-maker appear impartial in the objective view of a reasonable and well-informed observer (*Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369, at p. 394, *per de Grandpré J.*; also : *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884, 2003 SCC 36, at para. 17, *per McLachlin C.J. and Bastarache J.*). The duty of impartiality, which originated with the judiciary, has now become part of the principles of administrative justice.

The principles of natural justice do undeniably govern the actions of administrative decision-makers, as is in fact evidenced by s. 2 of the *Act respecting Administrative Justice* (P. Garant, *Droit administratif* (4th ed. 1996), vol. 2, *Le contentieux*, at pp. 319-320 and 338; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, at p. 1190, *per Sopinka J.*; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 20, *per L'Heureux-Dubé J.*). Imperial therefore argues that the duty of impartiality applies in its full rigour and that the Minister did not meet its requirements.

The appellant argued that the Minister had placed himself in an insoluble conflict of interest because of his unfortunate involvement in the failed decontamination of the Lévis Marina site and the legal and financial consequences of that involvement for the Minister. The appellant underlines that the decisions made by the Minister, and the actions taken by him, in the course of those decontamination operations even resulted in the loss of any appearance of impartiality. Accordingly, the appellant submits, his capacity to make an impartial decision was irremediably compromised in the eyes of any properly informed, objective and reasonable observer. However, that is not the full extent of the problem. The appellant then points out that legal action has already been initiated against the Minister by a number of owners of contaminated land, claiming substantial damages from him. In

sans être influencé par des intérêts personnels et des pressions externes. Il ne suffit pas qu'il soit impartial en lui-même, intérieurement, à la satisfaction de sa conscience. Il importe aussi qu'il paraisse impartial au regard objectif d'un observateur raisonnable et bien informé (*Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, p. 394, le juge de Grandpré; aussi : *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884, 2003 CSC 36, par. 17, la juge en chef McLachlin et le juge Bastarache). Née dans l'ordre judiciaire, cette obligation fait aussi partie maintenant des principes de la justice administrative.

Indéniablement, en effet, les principes de justice naturelle régissent l'action des décideurs administratifs, comme l'atteste d'ailleurs l'art. 2 de la *Loi sur la justice administrative* (P. Garant, *Droit administratif* (4^e éd. 1996), vol. 2, *Le contentieux*, p. 319-320 et 338; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, p. 1190, le juge Sopinka; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 20, la juge L'Heureux-Dubé). Impériale plaide alors que l'obligation d'impartialité s'applique dans toute sa rigueur et que le ministre ne l'a pas respectée.

En effet, le ministre se serait trouvé placé dans une situation de conflit d'intérêts insoluble, en raison de son implication malheureuse dans la décontamination ratée du site de la Marina de Lévis et des conséquences juridiques et financières qu'elle entraîne pour lui. L'appelante souligne que les décisions prises par le ministre et les gestes qu'il a posés lors de ces opérations de décontamination le privaient même de toute apparence d'impartialité. Dès lors, son aptitude à prendre une décision impartiale aurait été irrémédiablement compromise aux yeux de tout observateur correctement informé, objectif et raisonnable. Ce n'est toutefois pas tout. L'appelante rappelle alors que le ministre a déjà été poursuivi par quelques propriétaires de terrains contaminés qui lui réclament des dommages-intérêts substantiels. De plus, des mises en demeure ont été envoyées au ministère dans plusieurs dossiers où d'autres actions

29

30

addition, notices have been sent to the Ministère in a number of cases in which further actions in damages remain possible. The potential risks of damage judgments in those cases put the Minister in a situation in which he is incapable of acting with the necessary independence in applying s. 31.42. In the appellant's submission, the decision to proceed by issuing a characterization order is necessarily tainted by the suspicion that the Minister's intention in so doing was to insulate himself from the possible legal consequences of his unfortunate involvement in the decontamination operations at the Marina site. Allowing the Minister to act with impunity in these circumstances would amount to ratifying a genuine abuse or misuse of power.

31 The appellant's reasoning thus treats the Minister, for all intents and purposes, like a member of the judiciary, whose personal interest in a case would make him apparently biased in the eyes of an objective and properly informed third party. This line of argument overlooks the contextual nature of the content of the duty of impartiality which, like that of all of the rules of procedural fairness, may vary in order to reflect the context of a decision-maker's activities and the nature of its functions (*Baker, supra*, at para. 21; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at p. 682, *per* L'Heureux-Dubé J.; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, at pp. 323-24, *per* Gonthier J.; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at p. 636, *per* Cory J.). These variations in the actual content of the principles of natural justice acknowledge the great diversity in the situations of administrative decision-makers and in the roles they play, as intended by legislatures (*Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781, 2001 SCC 52, at para. 24, *per* McLachlin C.J.). The categories of administrative bodies involved range from administrative tribunals whose adjudicative functions are very similar to those of the courts, such as grievance arbitrators in labour law, to bodies that perform multiple tasks and whose adjudicative functions are merely one aspect of broad duties and powers that sometimes include regulation-making

en dommages-intérêts demeurent possibles. Les risques de condamnations pécuniaires dans ces affaires placent alors le ministre dans une situation où il se trouve incapable d'agir avec l'indépendance nécessaire dans l'application de l'art. 31.42. Selon l'appelante, sa décision de recourir à la procédure de l'ordonnance de caractérisation demeure nécessairement entachée du soupçon qu'il entendait ainsi se soustraire aux conséquences judiciaires possibles de son implication malencontreuse dans les opérations de décontamination du site de la Marina. Laisser le ministre agir impunément en pareilles circonstances équivaldrait à ratifier un véritable abus ou détournement de pouvoir.

Le raisonnement de l'appelante traite ainsi le ministre, à toutes fins utiles, comme un juge de l'ordre judiciaire, que son intérêt personnel dans une affaire rendrait apparemment partial aux yeux d'un tiers objectif et correctement informé. On oublie alors que le contenu de l'obligation d'impartialité, tout comme celui de l'ensemble des règles d'équité procédurale, est susceptible de varier pour s'adapter au contexte de l'activité d'un décideur administratif et à la nature de ses fonctions (*Baker*, précité, par. 21; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 682, la juge L'Heureux-Dubé; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, p. 323-324, le juge Gonthier; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, p. 636, le juge Cory). Cette variabilité du contenu effectif des principes de justice naturelle reflète la très grande diversité des situations des décideurs administratifs et des rôles qu'ils sont appelés à jouer, conformément à la volonté des législateurs (*Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, 2001 CSC 52, par. 24, la juge en chef McLachlin). Les catégories d'organismes administratifs visés vont du tribunal administratif qui, dans son travail juridictionnel, est très voisin des tribunaux judiciaires, comme par exemple les arbitres de griefs en droit du travail, aux organismes remplissant des tâches multiples, où la fonction juridictionnelle ne constitue qu'un aspect d'attributions

power. The notion of administrative decision-maker also includes administrative managers such as ministers or officials who perform policy-making discretionary functions within the apparatus of government. The extent of the duties imposed on the administrative decision-maker will then depend on the nature of the functions to be performed and on the legislature's intention. In each case, the entire body of legislation that defines the functions of an administrative decision-maker, and the framework within which his or her activities are carried on, will have to be carefully examined. The determination of the actual content of the duties of procedural fairness that apply requires such an analysis.

In his management of the Marina file, the Minister made a decision that especially targeted Imperial. That decision may impose substantial expenses on the parties which the Minister considers to be the authors of the pollution of the site in question. There is no doubt that the characterization order calls for major studies in order to determine the condition of the site and for the preparation of recommendations about the measures which should be taken to remedy the contamination of the site. Given these circumstances, we need a concrete definition of the nature and extent of the rules of procedural fairness that apply to the Minister's decision. Is the Minister bound by a duty of impartiality, in its full scope and rigour, as are judges or administrative tribunals that essentially perform adjudicative functions, such as the ATQ or grievance arbitrators in the case of labour law? On this point, the decisions of this Court stress the crucial importance of a careful examination of the applicable legislation in order to determine the nature and scope of the rules of procedural fairness that apply to action taken by an administrative decision-maker (*Ocean Port Hotel, supra*, at paras. 20 and 22; *Bell Canada, supra*, at para. 22).

The *Environment Quality Act* defines the nature and extent of the procedural fairness obligations by which the Minister is bound when he issues a characterization order. Those procedural obligations result from the express terms of the Act, such as requirements respecting the structure for managing

étendues qui incluent parfois l'exercice de pouvoirs réglementaires. La notion de décideur administratif inclut enfin des gestionnaires administratifs comme des ministres ou des fonctionnaires appelés à remplir des fonctions discrétionnaires, à contenu politique, au sein de l'appareil gouvernemental. L'intensité des obligations que les principes de justice naturelle imposent au décideur administratif dépend alors de la nature des fonctions exercées et de la volonté du législateur. Il faut à chaque fois examiner attentivement l'ensemble des dispositions qui définissent les fonctions d'un décideur administratif et le cadre de son action. Seule cette analyse permet de déterminer le contenu effectif des obligations d'équité procédurale pertinentes.

Dans le cours de sa gestion du dossier de la Marina, le ministre a pris une décision qui visait Impériale de façon particulière. Cette décision peut imposer des dépenses importantes à celui que le ministre considère comme l'auteur de la pollution du site en cause. En effet, l'ordonnance de caractérisation exige sans doute des études importantes pour déterminer l'état du site et préparer des recommandations sur les mesures propres à porter remède à la contamination des lieux. Dans ce contexte, on doit alors rechercher concrètement la nature et les limites des règles d'équité procédurale pertinentes à la décision du ministre. Une obligation d'impartialité s'applique-t-elle à lui dans toute son ampleur et sa rigueur, comme dans le cas des juges de l'ordre judiciaire ou des tribunaux administratifs remplissant essentiellement des fonctions juridictionnelles, comme le TAQ ou les arbitres de griefs en droit du travail? À cet égard, la jurisprudence de notre Cour souligne l'importance critique d'un examen attentif de la législation applicable pour déterminer la nature et la portée des règles d'équité procédurale applicables à l'action d'un décideur administratif (*Ocean Port Hotel, précité*, par. 20 et 22; *Bell Canada, précité*, par. 22).

La *Loi sur la qualité de l'environnement* définit la nature et les limites des obligations d'équité procédurale qui lient le ministre lorsqu'il rend une ordonnance de caractérisation. Ces obligations procédurales résultent des termes exprès de la loi comme des exigences de la structure de gestion des problèmes

environmental problems and the type of functions assigned to the Minister for that purpose. The method of managing environmental problems selected by the legislature creates a situation that the legislature clearly intended to create and to which it clearly agreed. The role assigned to the Minister by the legislation sometimes inevitably places the Minister in a conflict with those subject to the law he administers, in the course of the implementation of environmental legislation.

34

When the Minister has to make a specific decision concerning someone subject to the law, he must comply with precise procedural obligations, which were described earlier. Generally speaking, those obligations require that he give notice to the person concerned, receive and review the representations and information submitted by that person and give reasons to that person for his decision. The effect of this procedural framework is that the Minister must carefully and attentively examine the observations submitted to him. However, that obligation is not equivalent to the impartiality that is required of a judge or an administrative decision-maker whose primary function is adjudication. In performing his functions, the Minister is involved in the management of an environmental protection system. He must make decisions in a context in which the need for the long-term management of environmental problems plays a prominent role, and in which he must ensure that the fundamental legislative policy on which the interpretation and application of environment quality legislation are based is implemented. The Minister has the responsibility of protecting the public interest in the environment, and must make his decisions in consideration of that interest.

35

What remains to be considered is the problem of the Minister's personal interest, as that interest was expressed by the trial judge. The decision in *Pearlman, supra*, provided necessary guidance on the nature of the personal interest that would put an administrative decision-maker in a conflict of interest within the meaning of the principles of procedural fairness. That case dealt with disciplinary proceedings taken by the Manitoba Law Society against one of its members, who argued

d'environnement et du type de fonctions attribuées au ministre dans ce cadre. Le mode de gestion des problèmes environnementaux choisi par le législateur crée une situation clairement voulue et acceptée par celui-ci. Le rôle que la législation a attribué au ministre place parfois celui-ci inévitablement en conflit avec des administrés, dans le cours de ses activités d'application de la législation environnementale.

Lorsqu'il est appelé à prendre une décision particulière à l'égard d'un administré, le ministre doit se conformer à des obligations procédurales précises, qui ont été décrites plus haut. Celles-ci lui demandent, en gros, de donner des avis à l'administré, de prendre en considération ses observations et ses informations et de lui communiquer les motifs de sa décision. Ce cadre procédural implique que le ministre doit examiner avec soin et attention les observations qui lui sont transmises. Cette obligation ne correspond toutefois pas à l'impartialité exigée d'un juge de l'ordre judiciaire ou d'un décideur administratif chargé principalement de fonctions juridictionnelles. Dans le cadre de ses fonctions, le ministre, en effet, gère un système de protection de l'environnement. Il doit prendre ses décisions dans un contexte marqué par les exigences de la gestion de longue durée de problèmes environnementaux, où il doit assurer la mise en œuvre des politiques législatives fondamentales qui inspirent l'interprétation et l'application de la législation sur la qualité de l'environnement. Responsable de la préservation de l'intérêt public dans le domaine de l'environnement, le ministre doit arrêter ses décisions en fonction de celui-ci.

Reste maintenant à examiner le problème de l'intérêt personnel du ministre, selon le vocabulaire utilisé par le juge de première instance. L'arrêt *Pearlman*, précité, a apporté des précisions nécessaires sur la nature de l'intérêt personnel qui placerait un décideur administratif dans une situation de conflit d'intérêts, au sens des principes d'équité procédurale. Cette affaire portait sur des procédures disciplinaires engagées par le Barreau du Manitoba contre l'un de ses membres. Celui-ci soutenait que

that the members of the Law Society's Discipline Committee were in an unavoidable conflict of interest. The enabling statute of the professional body in question allowed it to award the costs of a disciplinary proceeding against a lawyer subject to those proceedings. In the submission of the appellant Pearlman, the members of the committee therefore had a pecuniary interest in ordering that costs be paid. They would benefit from payment of those costs as members of the Law Society, and that situation created an unacceptable appearance of conflict of interest (*Pearlman*, at p. 883, *per* Iacobucci J.).

The Court rejected that argument. It again stressed that the manner in which the rules of natural justice are applied depends on the context (pp. 884-85). The duty to remain untainted by personal interest applied in a context in which the members of the Discipline Committee were performing their duties in the common interests of the profession and for the protection of the public, not for their personal benefit. Any interest they may have had in recovering the costs of the proceedings was too remote and attenuated to give rise to a reasonable apprehension of bias in the eyes of an objective and properly informed observer (pp. 891-92, *per* Iacobucci J.).

In light of the foregoing, I am of the view that the Minister was merely defending, in the context of this case, the inseparable interests of the public and the state in the protection of the environment.

VI. Application of the Rules of Procedural Fairness

In this case, as was discussed above, the Minister used a discretionary political power for the purposes of the application of s. 31.42 *EQA*. A contamination problem had to be dealt with, and he had to choose the solution that he considered to be the most appropriate. That choice fell within the discretion assigned to him by the Act (Issalys and Lemieux, *supra*, at p. 127). He had to choose among doing nothing, carrying out the necessary investigations and work and then trying to recover the cost from the persons responsible for the contamination of the site, and going directly to those persons and trying

les membres du comité de discipline du Barreau se trouvaient placés dans un conflit d'intérêts inextricable. En effet, la loi constitutive de ce corps professionnel permettait de condamner le prévenu aux dépens d'une instance disciplinaire. Selon l'appelant *Pearlman*, les membres du comité avaient alors un intérêt financier à ordonner le paiement de frais. Ils bénéficieraient du paiement de ceux-ci en tant que membres du Barreau. Cette situation créerait une apparence inadmissible de conflit d'intérêts (*Pearlman*, p. 883, le juge Iacobucci).

La Cour rejeta ce moyen. Elle souligna à nouveau le caractère contextuel de l'application des règles de justice naturelle (p. 884-885). L'obligation de désintéressement se situait dans un contexte où les membres du comité de discipline accomplissaient leur tâche dans l'intérêt commun de la profession et pour la protection du public, et non pour leur bénéfice personnel. Leur intérêt éventuel au recouvrement des dépens de la procédure conservait un caractère trop éloigné et trop minime pour créer une apparence raisonnable de partialité aux yeux d'un observateur objectif et correctement informé (p. 891-892, le juge Iacobucci).

À la lumière de ce qui précède, j'estime que le ministre ne défendait, dans le contexte de la présente affaire, que les intérêts indissociables du public et de l'État dans la protection de l'environnement.

VI. L'application des règles d'équité procédurale

Dans la présente affaire, le ministre, rappelons-le, exerçait un pouvoir discrétionnaire, à caractère politique, dans l'application de l'art. 31.42 *LQE*. Face à un problème de contamination, il devait choisir la solution qu'il jugeait la plus appropriée. Ce choix tombait dans la discrétion que lui reconnaissait la loi (Issalys et Lemieux, *op. cit.*, p. 127). Il lui fallait opter entre ne rien faire, exécuter les investigations et travaux nécessaires, puis essayer d'en récupérer le coût des responsables de la contamination des lieux, ou s'adresser directement à ceux-ci pour tenter de les contraindre à prendre les mesures requises à

36

37

38

to compel them to take the necessary action at their own expense. The Minister was not performing an adjudicative function in which he was acting as a sort of judge. On the contrary, he was performing his functions of management and application of environmental protection legislation. The Minister was performing a mainly political role which involved his authority, and his duty, to choose the best course of action, from the standpoint of the public interest, in order to achieve the objectives of the environmental protection legislation.

39

Having regard to the context, which includes the Minister's functions viewed in their entirety, as well as to the framework within which his power to issue orders is exercised, the concept of impartiality governing the work of the courts did not apply to his decision. Certainly, the Minister must comply with the procedural fairness obligations set out in the law such as the requirements that notice be given to interested persons and that reasons for the decision be given. Once those requirements have been met, the principles of procedural fairness that apply to the situation, and that are in fact, as we have seen, codified by the *Act respecting Administrative Justice*, required only that he comply with the procedural obligations set out in the law and that he carefully and attentively consider the representations made by the person subject to the law he administers. Moreover, applying the principles stated in *Pearlman*, the interests in issue certainly did not amount to a personal interest within the meaning applied to that expression in the case law. The only interests the Minister was representing were the public interest in protecting the environment and the interest of the State, which is responsible for preserving the environment. In the circumstances of this case, it would be difficult to separate those interests. In exercising his discretion, the Minister could properly consider a solution that might save some public money. Accordingly, he applied one of the organizing principles of the *Environment Quality Act*, the polluter-pay principle. There was no conflict of interest such as would warrant judicial intervention, let alone any abuse or misuse of power. The Minister acted within the framework provided by the applicable law and in accordance with that law. There was no need to rely on the theory of

leurs propres frais. Le ministre ne remplissait pas alors une fonction juridictionnelle, où il aurait agi comme une sorte de juge. Au contraire, il exécutait ses fonctions d'administration et d'application de la législation sur la protection de l'environnement. Le ministre remplissait un rôle largement politique, qui faisait appel à son pouvoir et à son devoir de choisir les meilleures méthodes d'intervention, avec le souci de protéger l'intérêt public, pour atteindre les objectifs de la législation sur la protection de l'environnement.

Compte tenu du contexte de l'ensemble des fonctions du ministre comme du cadre de la mise en œuvre de son pouvoir d'ordonnance, la notion d'impartialité rattachée à l'action des tribunaux de l'ordre judiciaire ne s'appliquait pas à sa décision. Le ministre doit certes se conformer aux obligations d'équité procédurale prévues par la loi, comme les avis aux intéressés et la motivation de la décision. Cela fait, les principes d'équité procédurale pertinents à la situation, codifiés d'ailleurs, comme on l'a vu, par la *Loi sur la justice administrative*, exigeaient seulement qu'il exécute les obligations procédurales prévues par la loi et qu'il considère avec soin et attention les observations de l'administré. Par ailleurs, suivant les principes posés dans l'arrêt *Pearlman*, les intérêts en cause ne correspondaient sûrement pas à un intérêt personnel au sens de la jurisprudence. Les seuls intérêts que défendait le ministre étaient l'intérêt public dans la protection de l'environnement et celui de l'État, chargé de préserver celui-ci. Dans le contexte de cette affaire, ces intérêts se dissocieraient difficilement. Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le ministre pouvait légitimement prendre en compte une solution qui se révélerait moins dispendieuse pour le trésor public. Ce faisant, il mettait en application l'un des principes organisateurs de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, celui du pollueur-payeur. Il n'existait pas de situation de conflit d'intérêts donnant ouverture à une intervention judiciaire, encore moins d'abus ou de détournement de pouvoir. Le ministre agissait dans le cadre prévu par le droit applicable et conformément à celui-ci. Il n'est utile d'invoquer ni la théorie du chevauchement des fonctions ni celle de la nécessité, car aucun moyen ne donnait ouverture à des procédures en révision

overlapping duties or the theory of necessity since there was no ground on which proceedings to review the decision of the Administrative Tribunal of Québec dismissing the appeal from the Minister's decision were available. The appellant's entire challenge rested on an erroneous understanding of the Minister's functions and of the nature of the relevant rules of procedural fairness.

VII. Conclusion

For these reasons, the appeal must be dismissed. I would award costs to the Attorney General of Quebec.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Desjardins Ducharme Stein Monast, Montréal.

Solicitor for the respondent: Department of Justice, Québec.

Solicitors for the mis en cause the Administrative Tribunal of Québec: Lemieux Chrétien Lahaye Corriveau, Québec.

Solicitor for the mis en cause the City of Lévis: City of Lévis, Lévis.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: The Ministry of the Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor of the intervener Friends of the Earth: Sierra Legal Defence Fund, Toronto.

de la décision du Tribunal administratif du Québec, rejetant l'appel de la décision du ministre. Toute la contestation de l'appelante reposait sur une conception erronée des fonctions du ministre et de la nature des normes d'équité procédurale pertinentes.

VII. Conclusion

Pour ces motifs, le pourvoi doit être rejeté. J'accorderais les dépens au procureur général du Québec.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante : Desjardins Ducharme Stein Monast, Montréal.

Procureur de l'intimé : Ministère de la Justice, Québec.

Procureurs du mis en cause le Tribunal administratif du Québec : Lemieux Chrétien Lahaye Corriveau, Québec.

Procureur de la mise en cause Ville de Lévis : Ville de Lévis, Lévis.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Ministère du Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant les Ami(e)s de la Terre : Sierra Legal Defence Fund, Toronto.