

# COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE TERREBONNE

N° : 700-17-016371-196

DATE : Le 18 janvier 2021

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE ÉLISE POISSON, J.C.S.**

---

**MUNICIPALITÉ DE WENTWORTH-NORD**  
Demanderesse

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**  
Défendeur

---

## JUGEMENT

---

### L'APERÇU

[1] La Municipalité de Wentworth-Nord (la **Municipalité**) poursuit le Procureur général du Québec (**PGQ**) en sa qualité de représentant du ministre des Transports du Québec (**MTQ**)<sup>1</sup>.

[2] Elle demande l'émission d'une ordonnance de type *mandamus* ou, subsidiairement, d'injonction permanente, visant à forcer l'exécution des travaux de réfection d'un segment de la route principale située sur son territoire<sup>2</sup>.

[3] Il est acquis au débat que les travaux de réfection de la route principale, tout

---

<sup>1</sup> Code de procédure civile (**C.p.c.**), art. 96.

<sup>2</sup> C.p.c., art. 509 et 529, al. 1 (3).

comme son entretien, relèvent du MTQ, selon les dispositions de la *Loi sur la voirie* (la **Loi**)<sup>3</sup>.

[4] Le PGQ plaide l'irrecevabilité du recours entrepris en raison de la nature discrétionnaire du pouvoir exercé par le MTQ, à l'égard des travaux de réfection de la route principale.

[5] Subsidiairement, dans l'éventualité où le Tribunal considère que le recours de type *mandamus*, est approprié, le PGQ soutient qu'il n'a pas été intenté à l'intérieur d'un délai raisonnable.

## 1. LE CONTEXTE

### **Le segment en litige**

[6] Le territoire de la Municipalité comprend une route collectrice qui relie les secteurs de Laurel et Montfort, dont la gestion et responsabilité incombent au MTQ (la **Route principale**)<sup>4</sup>.

[7] Le segment de la Route principale en litige se situe sur le lot 5 830 356 du Cadastre du Québec, circonscription foncière d'Argenteuil, à environ cent trente mètres (130 m) à l'ouest du chemin du Lac Capri. Il s'étale sur environ deux cent mètres (200 m) (le **Segment en litige**).

[8] Pour une meilleure compréhension de l'enjeu en litige, le Tribunal joint en Annexe A, un plan illustrant l'emplacement du Segment en litige<sup>5</sup>.

### **Position de la Municipalité**

[9] La Municipalité soutient que le Segment en litige est problématique car il contient une courbe accentuée, dotée d'un devers inversé. Cette configuration hors norme, cumulée à l'absence de drainage, le rend dangereux pour la sécurité des automobilistes, cyclistes et piétons.

[10] Au soutien de sa position, la Municipalité dépose le rapport d'André Philippe Hébert, ingénieur, daté du 29 octobre 2018<sup>6</sup>. Celui-ci expose ainsi la problématique du Segment en litige<sup>7</sup> :

[...]

---

<sup>3</sup> *Loi sur la voirie*, RLRQ c. V-9, art. 14.

<sup>4</sup> Pièce P-1. *Loi sur la voirie*, RLRQ c. V-9, art. 14.

<sup>5</sup> Pièce P-2.

<sup>6</sup> Pièce P-3.

<sup>7</sup> Pièce P-3, p. 2.

Depuis plusieurs décennies, cette route collectrice à deux voies entre les hameaux de Montfort et Laurel à Wentworth-Nord génère des sorties de routes, principalement en hiver. Nous avons étudié la problématique de cette courbe dangereuse. **La courbe intérieure de cette chaussée qui tourne à environ 110 degrés n'a jamais été dotée de drainage, et le devers de la voie extérieure est inversé. Le dénivelé sur les 180 premiers mètres est de 8,74 m, représentant une pente de 5 % descendante sur ce tronçon en surplus.**

Toute l'eau du côté amont de la montagne s'accumule et/ou traverse la chaussée pour continuer sa trajectoire dans le bassin versant. Il en résulte que, principalement en hiver, le chemin se glace facilement. De plus, dans ce virage en pente descendante, les véhicules sont éjectés par la force centrifuge sans aucun devers prononcé pour les retenir.

[...]

[Emphase dans le texte]

[11] Afin de corriger cette problématique, la Municipalité estime qu'il est impératif de procéder à une réfection du Segment en litige notamment afin de corriger le devers inversé et d'installer un drainage adéquat. Le rapport déposé par Monsieur Hébert propose une liste des travaux à réaliser afin de corriger ces déficiences.

[12] Lassée de l'inaction du MTQ, malgré les nombreux échanges de correspondance s'échelonnant sur une vingtaine d'années, la Municipalité intente le présent pourvoi en contrôle judiciaire et demande d'injonction pour forcer le MTQ à exécuter les travaux requis au Segment en litige<sup>8</sup>.

[13] La Municipalité soutient que le MTQ fait preuve de négligence en omettant de procéder aux travaux de réfection nécessaires et en n'assurant pas, de manière diligente, que le Segment en litige soit sécuritaire et en état de servir.

[14] Elle avance que les décisions prises par le MTQ, sur une période s'échelonnant sur plus de vingt ans, de reporter l'exécution des travaux de réfection requis, relèvent de la sphère des décisions opérationnelles susceptibles d'engager la responsabilité de l'État, en cas de négligence. De telles décisions ne relèvent pas d'un pouvoir discrétionnaire propre à la sphère des décisions de politique générale, à l'abri des poursuites en responsabilité ou bénéficiant de l'immunité relative de l'État<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Pièces P-4 à P-11 et D-4 à D-19.

<sup>9</sup> *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420, p. 441; *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228, p. 1242 à 1245.

[15] La Municipalité conclut que l'exercice du devoir de réfection et d'entretien, qu'impose la Loi au MTQ, fait partie du domaine d'application d'un recours de type *mandamus* visant à forcer le respect de son obligation légale d'entretenir et de voir à la réfection des routes sous sa responsabilité<sup>10</sup>.

[16] Elle ajoute que lors d'une rencontre tenue en novembre 2018, le représentant du MTQ s'est engagé à procéder aux travaux de réfection requis. Puisque la preuve administrée n'établit pas l'existence d'un tel engagement ou d'une promesse en ce sens, cet argument ne sera pas analysé par le Tribunal<sup>11</sup>.

### **Position du MTQ**

[17] Le MTQ ne conteste pas que la configuration de la Route principale, à la hauteur du Segment en litige, comporte une courbe sous-standard et ne satisfait pas les normes<sup>12</sup>.

[18] De façon sommaire, le MTQ effectue une planification quinquennale des projets routiers nécessitant une intervention. Celle-ci comprend deux grands volets : (i) la programmation et, (ii) la planification.

[19] Les projets faisant partie du volet de la programmation se voient allouer un budget et sont généralement réalisés au cours des deux premières années du plan quinquennal. Les autres projets retenus sont intégrés au volet de la planification. Aucun budget ne leur est alloué et leur réalisation demeure incertaine.

[20] Vers le début des années 80, le MTQ effectue une étude des besoins de réfection de la route principale, incluant le Segment en litige.

[21] Les travaux à exécuter sont scindés en trois phases. Entre 1982 et 1990, le MTQ procède à des travaux de réfection, en deux phases, sur un tronçon d'environ 9,5 km de la route principale. L'exécution de la troisième phase des travaux, sur un tronçon d'environ 3,7 km, comprenant le Segment en litige, est planifiée mais n'est pas programmée pour se réaliser<sup>13</sup>.

[22] À cette époque, les travaux envisagés pour la troisième phase visent à corriger le devers inversé de la courbe du Segment en litige, la largeur insuffisante de la route ainsi que son drainage inadéquat.

[23] Ce projet a ensuite été inscrit à la planification des projets du plan quinquennal

---

<sup>10</sup> *Bérubé c. St-Raphaël (Municipalité de)*, 2016 QCCS 3164, par. 110 à 113;

<sup>11</sup> *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec*, [2001] 2 R.C.S. 281.

<sup>12</sup> Pièces P-13, P-14, P-15 et P-16.

<sup>13</sup> Pièce P-18, Réponse à l'engagement E-17.

2000-2005 du MTQ<sup>14</sup>. Il concernait une portion de 2,7 kilomètres<sup>15</sup>. Par ailleurs, il ne faisait pas partie de la programmation de ce plan quinquennal. Aucun budget ne lui était alloué et sa réalisation demeurerait incertaine, bien que planifiée pour possiblement débiter en 2001-2002 et se terminer en 2004-2005<sup>16</sup>.

[24] Ce projet a de nouveau été inscrit à la planification quinquennale 2010-2015, mais ne faisait pas partie de la programmation des projets devant être réalisés<sup>17</sup>.

[25] Le MTQ explique le report répété de la réalisation de ces travaux en raison des budgets alloués par le gouvernement et du degré d'importance de cette route par rapport aux autres routes du territoire québécois, notamment du fait que celle-ci supporte un faible débit journalier de 740 véhicules<sup>18</sup>.

[26] Les décisions du MTQ, de reporter l'exécution de ces travaux, se fondent également sur des analyses rapides de sécurité du Segment en litige, effectuées à tous les trois ans, confirmant qu'il ne présente pas de problèmes de sécurité pour les usagers<sup>19</sup>.

[27] Ces analyses relatent un nombre d'accidents supérieur à ceux dénombrés sur des routes comparables, mais démontrent qu'il n'y a pas d'accident grave ou mortel justifiant de prioriser ce projet de réfection.

[28] Au cours des ans, le MTQ a informé la Municipalité, à plusieurs reprises, que la réalisation des travaux de réfection envisagés demeure sujette aux disponibilités budgétaires allouées<sup>20</sup>.

[29] Plus particulièrement :

- En août 2010, le MTQ écrit : « *Un projet est d'ailleurs inscrit dans la planification quinquennale du ministère des Transports pour l'amélioration de cette portion de route, (...). La réalisation de ces travaux dépend toutefois des budgets qui seront consentis à ce programme.* »<sup>21</sup>;

---

<sup>14</sup> Pièce D-4, p. 2. .

<sup>15</sup> Pièce P-18. Réponse à l'engagement E-12.

<sup>16</sup> Pièce D-4, p. 2.

<sup>17</sup> Pièce D-10; Pièce P-18, p. 8, Réponse à la Question concernant le par. 77 de la Déclaration sous-serment.

<sup>18</sup> Déclaration sous serment de Claude Thibeault, Directeur général au sein de la Direction générale des Laurentides-Lanaudière du Ministère des transports, signée le 30 octobre 2019, par. 50.

<sup>19</sup> Déclaration sous serment de Claude Thibeault, Directeur général au sein de la Direction générale des Laurentides-Lanaudière du Ministère des transports, signée le 30 octobre 2019, par. 52; Pièce D-15.

<sup>20</sup> Pièces D-3, D-8 et D-10,

<sup>21</sup> Pièce D-10.

- En novembre 2012, le MTQ avise la Municipalité que « À la suite d'une révision de l'analyse de sécurité et en tenant compte des disponibilités budgétaires, le Ministère ne prévoit pas intervenir à court ou moyen terme afin de modifier le tracé de la route principale. »<sup>22</sup>;
- En septembre 2015, la position demeure inchangée<sup>23</sup>; et,
- Le 11 juillet 2018, le MTQ réitère « (...) qu'un projet, relatif à la réfection de la chaussée, sera inscrit dans la planification quinquennale, mais l'année de réalisation dépend des différentes priorités en matière d'intervention sur le réseau. (...) »<sup>24</sup>.

[30] Le 25 juillet 2019, le MTQ écrit <sup>25</sup>:

[...]

Concernant la problématique alléguée, notre client est sensible à vos préoccupations et vous assure son entière collaboration. Tous les projets de notre client comprennent différentes phases, lesquelles sont plus amplement décrites au *Guide de gestion des projets routiers*. En l'espèce, des actions sont déjà en cours : une étude d'opportunité a été amorcée. Cette étude comprend deux étapes : l'étude des besoins et l'étude des solutions qui ont été réalisées. Un point de contrôle PC-0 - PC-1 est planifié pour la présentation du projet aux gestionnaires de la direction générale des Laurentides-Lanaudière (ci-après: « DGLL »). À la suite de ce point de contrôle, selon la priorité de ce projet parmi l'ensemble des besoins répertoriés de la DGLL, selon les principes de gestion intégrée des actifs ministériels, selon les budgets alloués dans l'axe amélioration et selon la capacité de réalisation de la DGLL, ce projet sera éventuellement inscrit dans la planification 2020-2025.

Considérant ce qui précède, notre client n'est pas en mesure, à ce jour, de transmettre à votre cliente un calendrier plus précis des travaux qui pourraient être réalisés.

[...].

[Le Tribunal souligne. Références omises]

---

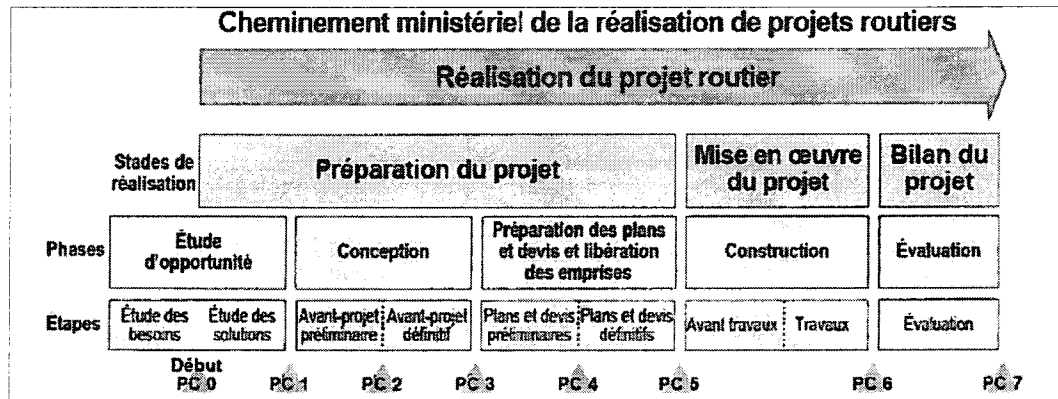
<sup>22</sup> Pièce D-12.

<sup>23</sup> Pièce D-14.

<sup>24</sup> Pièces P-5 et P-16.

<sup>25</sup> Pièce P-10.

[31] À l'heure actuelle, le cycle de vie d'un projet routier se divise en trois stades de réalisation, lesquels se scindent en cinq phases, donnant lieu à neuf étapes, selon le schéma suivant <sup>26</sup>:



[32] À la suite d'une rencontre tenue en novembre 2018 entre les représentants du MTQ et de la Municipalité, le MTQ entreprend une nouvelle étude des besoins ainsi qu'une analyse de sécurité plus exhaustive, concernant le Segment en litige.

[33] Dans son Étude des besoins PC-0, effectuée au début de l'année 2019, le MTQ conclut ainsi <sup>27</sup>:

#### 4. Conclusion et recommandation

La route principale présente plusieurs déficiences, (l'état de la chaussée : IRI, Fissuration, Indice gouvernemental, la largeur des voies, Devers, drainage, etc.).

Aspect sécurité : bien qu'il n'y ait pas eu d'accidents graves ou mortels, l'analyse de l'historique des accidents, montre que le secteur est problématique.

En conséquent, la requête de la municipalité est pertinente.

On recommande la réfection du tronçon au complet et élargissement des voies à 3.0 m de l'intersection de la Montée Sainte-Marie à environ 2,7 km à l'ouest et minimalement la correction du devers de la courbe.

#### 5. Décision attendue du Comité

- Accord sur la nécessité d'intervention;

<sup>26</sup> Déclaration sous serment de Claude Thibeault, Directeur général au sein de la Direction générale des Laurentides-Lanaudière du Ministère des transports, signée le 30 octobre 2019, par.19.

<sup>27</sup> Pièce P-14.

- Accord sur la solution à retenir :

PC-1 : Évaluation de pertinence d'une réfection du tronçon au complet (élargissement des voies, fossé, ...) ou la correction du devers de la courbe seulement.

[Le Tribunal souligne]

[34] Le MTQ dépose un Rapport d'expertise intitulé « *Analyse des accidents survenus entre le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et le 31 décembre 2018 sur la Route principale à Wentworth-Nord* », préparé par Djamel Meftah, ingénieur, Planification et gestion des infrastructures au MTQ et daté du 30 octobre 2019 (**l'Analyse de sécurité**). L'Analyse de sécurité conclut ainsi :

[...]

L'analyse des données géométriques et des accidents de la route Principale démontre que la route présente des éléments sous-standards entre les chaînages 9850 et 12555 et qu'une intervention est recommandée dans ce secteur. Cependant, les accidents qui se sont produits ont différentes causes : conditions météo, conduite avec facultés affaiblies, défauts mécaniques, vitesses imprudentes, inattention. De plus, les accidents se sont produits dans les deux directions et sont répartis sur plusieurs courbes. Leur distribution annuelle est aléatoire. Par conséquent, corriger juste le devers de la courbe en litige, comme le demande la Municipalité de Wentworth-Nord dans son recours, n'aura qu'un impact minime.

Compte tenu de la signalisation en place, notamment dans la courbe en litige (affichage d'une vitesse recommandée à 35 km/h et chevrons d'alignement dans la courbe), nous estimons qu'une intervention n'est pas requise de manière urgente ou immédiate, autant dans la courbe en litige que dans le secteur entre les chaînages 9850 et 12555.

Par conséquent, la courbe en litige n'a pas le caractère de dangerosité décrit par la municipalité dans son recours.

[35] Le MTQ résume sa position dans les termes suivants<sup>28</sup>:

La troisième phase de travaux portant sur la portion de la route principale de 3.7 kilomètres n'a pas été réalisée pour les motifs suivants :

---

<sup>28</sup> Pièce P-18, Réponse à l'engagement E-11.



La route principale, dans ce secteur, ne présente pas de problème de sécurité apparent. Certes, on y rencontre des courbes sous standards. Néanmoins, une signalisation adéquate alerte les conducteurs. La justification de la correction du tracé ne repose que sur la volonté de compléter les travaux déjà amorcés afin de rendre à cette route un niveau de qualité géométrique uniforme.

Le report répété de la réalisation de ces travaux, depuis bien des années, peut s'expliquer par le degré d'importance de cette route par rapport aux autres routes de la Direction des Laurentides-Lanaudière ainsi que par son faible débit journalier moyen.

La réfection de la route Principale a été considérée en fonction des priorités à retenir pour l'ensemble des projets du Ministère des Transports.

[...].

[36] Il explique que les décisions portant sur la réfection des routes sous sa gestion ne relèvent pas d'un pouvoir lié. Elles résultent plutôt de l'exercice d'un pouvoir politique discrétionnaire lui permettant de décider de la manière dont il entend s'acquitter de son obligation de construire, d'entretenir ou de réparer les routes<sup>29</sup>.

[37] Le MTQ soutient ne pas avoir omis, négligé ou refusé d'accomplir un devoir que la loi lui impose. Sa décision de ne pas procéder à la réfection du Segment en litige relève de la sphère des décisions de politique générale, exercée légalement et prise de bonne foi, en fonction de l'ensemble des besoins répertoriés dans le territoire Laurentides-Lanaudière et selon les budgets alloués.

[38] Par conséquent, le MTQ invoque le bénéfice de l'immunité relative de l'État et demande le rejet du pourvoi en contrôle judiciaire et de la demande d'injonction<sup>30</sup>.

[39] Subsidiairement, le MTQ ajoute que le recours entrepris n'a pas été institué à l'intérieur d'un délai raisonnable, puisque les communications entre la Municipalité et le MTQ, à l'égard des travaux requis au Segment en litige, remontent à janvier 2001<sup>31</sup>.

## **2. LES QUESTIONS EN LITIGE**

[40] Les questions en litige sont les suivantes :

### **1. La Loi impose-t-elle une obligation de diligence au MTQ ?**

<sup>29</sup> *Loi sur la voirie*, RLRQ c. V-9, art. 14.

<sup>30</sup> C.p.c., art. 81.

<sup>31</sup> Pièces P-4 à P-8 et P-11; Pièces D-1, D-3, D-6 à D-9, D-11 à D-13

2. **La décision prise en application du programme de planification des travaux d'entretien et de réfection du MTQ constitue-t-elle une décision de nature « politique » ou une décision de nature « opérationnelle »?**
3. **S'il s'agit d'une décision de « politique », le MTQ a-t-il exercé son pouvoir discrétionnaire de manière irrationnelle ou de mauvaise foi?**
4. **S'il s'agit d'une décision « opérationnelle », le MTQ a-t-il exercé son obligation avec diligence raisonnable?**
5. **Subsidiairement, le recours a-t-il été institué à l'intérieur d'un délai raisonnable?**

### 3. L'ANALYSE

#### 1. **La Loi impose-t-elle une obligation de diligence au MTQ ?**

[41] L'article 14 de la Loi prévoit un devoir général de construction, de réfection et d'entretien des routes de la part du MTQ :

14. Le ministre effectue les travaux de construction, de réfection et d'entretien des routes.

Toutefois, il n'a pas à entretenir les trottoirs, les feux de circulation ou autres ouvrages ou installations dont il n'a pas la propriété, à moins qu'une entente avec la municipalité concernée n'y pourvoie autrement.

[42] Cette disposition ne confère pas au MTQ un pouvoir, énoncé sous la forme d'un pouvoir discrétionnaire, dont l'exercice relève de la volonté ou de l'opportunité politique<sup>32</sup>. Elle lui impose une obligation positive concernant l'entretien, la réfection ou la construction des routes sous son autorité<sup>33</sup>.

[43] À ces égards, le MTQ a au moins les mêmes obligations que celles incombant à une municipalité en matière de réparation de routes municipales<sup>34</sup>. Il doit exécuter son obligation avec diligence raisonnable, en évitant de causer des dommages à autrui, notamment en prenant les moyens raisonnables afin de prévenir les accidents sur les routes sous sa responsabilité<sup>35</sup>.

[44] La Loi exonère le MTQ de sa responsabilité dans les cas suivants :

---

<sup>32</sup> Contrairement à la situation analysée dans *Laurentide Motels c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S.705, p.722 et p. 732, visant l'exercice par la municipalité d'un pouvoir discrétionnaire.

<sup>33</sup> *Bouchard c. St-Félicien (corporation municipale de)*, 2009 QCCA 2192, par. 57.

<sup>34</sup> *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420, p. 438-439.

<sup>35</sup> *Id. Laurentide Motels c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S.705, p. 768 à 771.

1. Préjudice causé par la faute d'un constructeur ou d'un entrepreneur à qui des travaux de construction ou de réfection ont été confiés<sup>36</sup>;
2. Préjudice causé par l'absence de clôture entre l'emprise de la route et un terrain contigu<sup>37</sup>;
3. Préjudice causé par l'état de la chaussée aux pneus ou au système de suspension d'un véhicule<sup>38</sup>; et,
4. Préjudice causé par la présence d'un objet sur la chaussée<sup>39</sup>.

[45] Il y a lieu de conclure que l'article 14 de la Loi impose au MTQ une obligation d'entretenir et d'effectuer la réfection des routes sous sa responsabilité. Il doit s'acquitter de cette obligation de manière diligente. La Loi ne l'exempte pas de cette obligation par une disposition législative expresse, sauf en regard du préjudice causé par l'état de la chaussée aux pneus ou au système de suspension d'un véhicule<sup>40</sup>.

[46] L'existence d'une obligation étant établie, il y a maintenant lieu de déterminer si la décision du MTQ de reporter l'exécution des travaux sur le Segment en litige, prise en application de son programme de planification des travaux, l'exempte de son obligation d'agir avec diligence, en raison de sa nature politique.

[47] Dans *Just c. Colombie-Britannique*, le juge Cory expose ainsi la démarche à suivre pour qualifier la nature de la décision prise par l'autorité publique<sup>41</sup>:

L'existence d'une obligation de diligence étant établie, il est nécessaire ensuite d'examiner deux questions pour décider si l'intimée peut être tenue responsable. En premier lieu, il faut examiner la législation applicable pour voir si elle impose à l'intimée une obligation d'entretenir ses routes ou si, subsidiairement, elle crée une exonération de responsabilité en cas de défaut d'entretien. En second lieu, il faut se demander si la province est exonérée de toute responsabilité au motif que le système des inspections, notamment leur fréquence et leur qualité, constitue une décision de « politique » émanant d'un organisme gouvernemental.

[Le Tribunal souligne]

---

<sup>36</sup> Art. 28.

<sup>37</sup> Art. 29.

<sup>38</sup> Art. 30.

<sup>39</sup> Art. 31.

<sup>40</sup> Art. 30.

<sup>41</sup> [1989] 2 R.C.S. 1228, p. 1246. P. 1236.

**2. La décision prise en application du programme de planification des travaux d'entretien et de réfection du MTQ constitue-t-elle une décision de nature « politique » ou une décision de nature « opérationnelle »?**

**Principes applicables**

[48] Il est difficile d'établir la ligne de démarcation entre le « politique » et l'« opérationnel »<sup>42</sup>.

[49] Dans l'arrêt *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, la juge en chef McLachlin écrit<sup>43</sup>:

[88] [...] Les politiques générales forment un sous-ensemble restreint de décisions discrétionnaires, et n'englobent que les décisions fondées sur des considérations d'intérêt public, comme des considérations d'ordre économique, social ou politique. Toutes les décisions de politique générale sont discrétionnaires, en ce sens qu'une politique différente aurait pu être retenue. Toutefois, les décisions discrétionnaires du gouvernement ne sont pas toutes des décisions de politique générale.

[...]

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

[50] Le Tribunal retient les principes suivants :

1. La qualification de la décision dépend de sa nature et non de l'identité des acteurs<sup>44</sup>;
2. La norme de négligence que les tribunaux utilisent pour déterminer s'il y a eu manquement à une obligation de diligence ne peut s'appliquer à une décision de politique, mais elle peut s'appliquer aux décisions opérationnelles<sup>45</sup>;
3. Une autorité publique n'assume aucune obligation de diligence à l'égard de décisions comportant des facteurs et des contraintes d'ordre financier, économique, social ou politique, ou

<sup>42</sup> *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420, p. 436.

<sup>43</sup> 2011, CSC 42.

<sup>44</sup> *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228, p. 1245.

<sup>45</sup> *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228, p. 1241.

qui sont dictées par ces derniers. Mais il peut en être autrement lorsque les tribunaux sont appelés à appliquer une norme de diligence à un acte ou à une omission qui est simplement le produit d'une directive administrative, de l'opinion d'un expert ou d'un professionnel, ou encore de normes techniques ou de la norme générale de ce qui est raisonnable<sup>46</sup>;

4. L'immunité de l'État se limite aux décisions discrétionnaires qui soutiennent une *politique générale fondamentale*, tout en excluant les décisions se qualifiant d'irrationnelles ou prises de mauvaise foi.

[51] Voici quelques exemples d'actes de nature politique ou opérationnelle :

Décision de nature politique	Décision de nature opérationnelle
Décision d'établir un système d'aqueduc et d'affecter du personnel à son entretien <sup>47</sup> .	L'inspection et la réparation des bornes fontaines <sup>48</sup> .
La décision de l'autorité publique d'établir un horaire d'entretien des routes est une décision de politique générale puisqu'elle doit tenir compte de considérations financières et de questions liées au personnel <sup>49</sup> .	L'organisation de l'épandage du sable suivant l'horaire établi relève de l'aspect opérationnel <sup>50</sup> .
La décision de procéder à une inspection relève de la sphère politique <sup>51</sup> .	La méthode et la qualité d'un système d'inspection font partie de l'aspect opérationnel d'une activité gouvernementale. Elles sont le produit d'une directive administrative, de l'opinion d'un expert ou d'un professionnel, ou encore de normes techniques ou de normes générales de diligence <sup>52</sup> .

<sup>46</sup> *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228, p. 1242.

<sup>47</sup> *Laurentide Motels c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S.705, p. 727.

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420, p. 441-442

<sup>50</sup> *Id.*, p. 443.

<sup>51</sup> *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228, p. 1246.

<sup>52</sup> *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228, p.1245 et 1246.

Les décisions du MTQ concernant la réalisation des mesures d'atténuation du bruit sur son territoire <sup>53</sup> .	
Le choix des endroits où sont exécutés des ouvrages d'art (un pont) <sup>54</sup> .	

### Analyse et décision

[52] En l'espèce, la décision prise par le MTQ concerne l'exécution de son obligation positive d'entretenir et d'effectuer la réfection du Segment en litige.

[53] Afin d'exécuter son obligation d'entretien et de réfection de son réseau routier, le MTQ s'est doté d'un processus de planification de ses nombreux projets, dont la réalisation est tributaire de la nature des travaux envisagés, des ressources disponibles et des allocations budgétaires.

[54] Dans cette sphère décisionnelle, l'aspect politique vise les décisions comportant des facteurs sociaux politiques et économiques, alors que les décisions opérationnelles concernent la mise en œuvre pratique ou l'exécution de ces politiques générales<sup>55</sup>.

[55] Bien que la présente situation se distingue de celle analysée par la Cour d'appel dans *Maltais c. Procureure générale du Québec*<sup>56</sup>, où il a été décidé que l'obligation positive de l'article 14 de la Loi ne s'étend pas à la réalisation de mesures d'atténuation de bruits, les principes suivants demeurent applicables :

[102] Par ailleurs, tous les actes posés et les droits exercés par le MTQ à titre de propriétaire d'une route n'appartiennent pas nécessairement à la même catégorie (politique ou opérationnelle). Tout dépend de la nature véritable des actes (ou omissions) en cause et s'ils représentent ou non « une ligne de conduite fondée sur une mise en balance de considérations économiques, sociales ou politiques ».

[56] Claude Thibault, Directeur général au sein de la DGLL explique ainsi le processus de planification des projets de travaux routiers mis en place par le MTQ<sup>57</sup> :

<sup>53</sup> *Maltais c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCA 715, par. 105 à 118

<sup>54</sup> *Hébert c. St-Valère (Corp. municipale de)*, C.A., 1989-01-30, [1989] R.L. 103, par. 17 et 18.

<sup>55</sup> *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420, p. 441.

<sup>56</sup> 2020 QCCA 715.

<sup>57</sup> Déclaration sous serment de Claude Thibeault, Directeur général au sein de la Direction générale des Laurentides-Lanaudière du Ministère des transports, signée le 30 octobre 2019; Pièce D-1-Guide de gestion des projets routiers.

- le MTQ gère un réseau routier supérieur d'une longueur de 31 023 kilomètres, regroupant notamment des autoroutes, routes nationales, régionales et collectrices;
- afin d'optimiser l'allocation et l'utilisation des ressources financières, le MTQ a mis en place et gère une planification de ses projets. La planification représente un levier essentiel pour la prise de décisions ministérielles et la répartition éclairée des investissements sur les infrastructures dont la gestion incombe au MTQ;
- la programmation est autorisée annuellement et porte sur deux ans, soit les deux premières années du quinquennat;
- le processus de programmation est initié par la transmission des balises financières du Sous-ministériat à la performance organisationnelle aux différents sous-ministériats qui ont le mandat de programmer les projets sous leur responsabilité pour une période de deux années;
- les balises financières ministérielles de programmation routière tiennent compte notamment des éléments suivants :
  - o les investissements et projets prévus dans le Plan québécois des infrastructures (PQI) déposé à l'Assemblée nationale par le Conseil du trésor;
  - o les capacités internes de réalisation des investissements du PQI;
  - o le respect du Plan de gestion intégré des actifs;
  - o la demande gouvernementale de réaliser un nombre grandissant de projets majeurs sur le territoire; et,
  - o la capacité des fournisseurs de répondre à cette demande.
- La Direction régionale Laurentides-Lanaudière (DGLL) dont il est le directeur général assure le cheminement ministériel de la réalisation de projets routiers sur le territoire Laurentides-Lanaudière;
- Chaque point de contrôle, entre les différentes étapes, sont l'occasion pour le MTQ de faire le point, c'est-à-dire d'autoriser la poursuite du projet routier et de déterminer la

marche à suivre des étapes subséquentes. Le point de contrôle joue un rôle prépondérant dans la continuité d'un projet routier;

- Dans le cadre du point de contrôle PC-0, l'Étude des besoins est déposée devant un comité de décision qui décide de donner suite ou non au projet, et, s'il y a lieu, autorise la deuxième étape, soit l'Étude des solutions;
- Suivant le point de contrôle PC-1, Étude des solutions, un projet routier sélectionné peut être inscrit dans le portefeuille de projets du MTQ;
- Bien qu'il soit inscrit dans le portefeuille de projets du MTQ, un projet routier ne pourra être mis en œuvre que s'il est approuvé par le MTQ, selon un processus permettant d'établir les priorités parmi les problématiques à résoudre;
- Lorsque la conception de tous les éléments du projet est complétée et approuvée au point de contrôle PC-3, les phases suivantes consistent à préparer les plans et devis, obtenir la libération des emprises et confirmer l'obtention des permis et autorisations, avant le lancement du processus d'appel d'offres (PC-4 et PC-5);
- La phase construction, PC-6, consiste en la mise en œuvre des plans et devis.

[57] Il résulte de ce qui précède que la planification générale du MTQ, en matière de travaux routiers, est le produit de facteurs sociaux politiques, économiques et budgétaires. Les orientations privilégiées par le MTQ reposent sur des considérations d'ordre financier, économique, social et politique<sup>58</sup>.

[58] Le Tribunal conclut que la décision prise par le MTQ, concernant l'opportunité de procéder ou non aux travaux sur le Segment en litige, est de la nature des décisions de « politiques ». Il appartient au MTQ de prendre les décisions estimées raisonnables dans le cadre de la Loi applicable<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> *Maltais c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCA 715, par. 108.

<sup>59</sup> Par analogie : *Gauthier c. Brassard*, J.E. 99-1110 (C.A.) (Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée).



[59] En ces matières, la Cour supérieure ne peut intervenir qu'en présence d'un cas d'illégalité, de discrimination, d'injustice manifeste ou de mauvaise foi<sup>60</sup>.

**3. S'il s'agit d'une décision de « politique », le MTQ a-t-il exercé son pouvoir discrétionnaire de manière irrationnelle ou de mauvaise foi?**

[60] La Municipalité soutient que la décision du MTQ de reporter, depuis plus de vingt ans, l'exécution des travaux requis au Segment en litige équivaut à de la passivité non motivée ou mal motivée ne pouvant correspondre à l'exercice de bonne foi d'un pouvoir discrétionnaire.

[61] Par conséquent, elle reproche au MTQ l'exercice déraisonnable, injuste et arbitraire de son pouvoir discrétionnaire, équivalent à une omission d'exercer la compétence attribuée, ce qui justifie l'intervention judiciaire recherchée.

**Principes applicables**

[62] L'autorité publique qui exerce un pouvoir discrétionnaire ne peut se voir obligée de l'exercer dans un sens déterminé. Néanmoins, ce pouvoir doit être exercé raisonnablement et à l'intérieur de son cadre légal<sup>61</sup>.

[63] Tel que le souligne la Cour d'appel « *il y a ainsi exercice d'un pouvoir discrétionnaire lorsque la conduite [de l'autorité publique] n'est pas dictée à l'avance par le droit, lorsqu'il dispose d'une marge de choix et d'une liberté d'agir dans un sens ou l'autre, en fonction de ce qu'il considère être dans l'intérêt public* »<sup>62</sup>.

[64] En plus de pouvoir choisir la meilleure solution entre plusieurs possibilités, le titulaire d'un pouvoir discrétionnaire peut également décider de l'opportunité d'agir ou de ne pas agir dans un cas particulier<sup>63</sup>.

[65] Cette faculté d'agir découle du caractère permissif, et non impératif, du pouvoir discrétionnaire par opposition au pouvoir lié<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Par analogie : *Bérubé c. St-Raphél (Municipalité de)*, 2016 QCCS 3164, par. 106 et 108; *Kling c. Carleton-sur-Mer (Ville de)*, 2015 QCCS 301, par. 30; *Hébert c. Corporation Municipale de St-Valère*, [1989] R.L. 103, par. 17 et 18.

<sup>61</sup> *Pierre YSSALYS et Denis LEMIEUX, Précis de droit des institutions administratives*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, p. 78, EYB2020PIA10 (La référence); voir aussi : Patrice GARANT, *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, p. 193-201.

<sup>62</sup> *Shiller c. Bousquet*, 2017 QCCA 276, par. 35

<sup>63</sup> *Fédération des producteurs acéricoles du Québec c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, 2006 CF 516.

<sup>64</sup> Denis LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Farnham, Québec, Publications CCH, 1981, feuilles mobiles, à jour en 2019.

[66] Pour la Cour suprême, « *on ne peut analyser un pouvoir discrétionnaire sans examiner les objectifs de la loi, et la question importante est de savoir si la présence d'un tel pouvoir se rattache rationnellement à ces objectifs* »<sup>65</sup>.

[67] Ainsi, en principe, un tribunal ne pourra forcer le titulaire d'un pouvoir discrétionnaire à l'exercer lorsque la loi lui confère la faculté d'agir ou de ne pas agir. De même, il ne pourra le forcer à l'exercer dans un sens déterminé lorsque la loi lui laisse l'opportunité du choix de la décision à prendre<sup>66</sup>.

[68] Toutefois, dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, lorsque la loi impose un devoir, l'autorité publique doit respecter cette obligation même s'il jouit toujours d'une certaine discrétion quant au moment, lieu ou modalités d'exercice de ce devoir<sup>67</sup>.

[69] Néanmoins, l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est jamais absolu. L'autorité publique ne peut refuser d'exercer un pouvoir ou une responsabilité que la loi lui confère.

[70] Le pourvoi en contrôle judiciaire avec des conclusions mandatoires est le recours approprié pour obliger l'autorité à exercer sa compétence. Il en est de même en cas d'inaction gouvernementale non justifiée<sup>68</sup>.

[71] En l'espèce, par la procédure en *mandamus*, la Municipalité requiert de la Cour d'ordonner à l'autorité publique d'accomplir le devoir que la Loi lui impose<sup>69</sup>.

[72] Les tribunaux ne peuvent, en principe, substituer leur jugement à celui de l'autorité publique dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Ils ne peuvent ni ne doivent s'ériger en arbitre de l'opportunité, de la rationalité, de la prudence ou de la sagesse des décisions politiques ou administratives<sup>70</sup>.

[73] Si ce pouvoir discrétionnaire a été exercé d'une manière conforme à la loi, il ne revient pas au pouvoir judiciaire d'intervenir, peu importe que l'on soit ou non, en accord avec la décision<sup>71</sup>.

[74] L'exercice du pouvoir discrétionnaire se justifie par la nécessité de reconnaître à l'autorité publique toute la latitude requise pour rendre les décisions qui s'imposent,

---

<sup>65</sup> *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3, 73.

<sup>66</sup> Denis LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Farnham, Québec, Publications CCH, 1981, feuilles mobiles, à jour en 2019, ¶ 35.300.

<sup>67</sup> P. YSSALYS et D. LEMIEUX, *Précis de droit des institutions administratives*, préc., note 19, p. 79.

<sup>68</sup> Denis LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, préc., note 63.

<sup>69</sup> Art. 529(3) C.p.c.; *Duterville c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 862, par. 11.

<sup>70</sup> *Bellefleur c. Québec (Procureur général)*, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.) cité dans *St-Cyprien-de-Napierville (Municipalité de la paroisse de) c. 9110-8274 Québec inc.*, 2011 QCCA 2048, par. 36.

<sup>71</sup> *Centre académique de Lanaudière c. Legault*, J.E. 99-1305 (C.S.).

notamment par le fait que ces décideurs sont redevables en principe non pas aux tribunaux, mais à l'électorat ou à la législature<sup>72</sup>.

[75] De même, les tribunaux ne peuvent remettre en cause les choix budgétaires des élus. Ainsi, il peut arriver qu'une loi ne puisse être mise en œuvre ou ne l'être que de manière inadéquate en raison du manque ou de l'absence de budget approprié.

[76] À ce propos, l'auteur Denis Lemieux précise que « *comme les lois sur les crédits relèvent de la souveraineté du Parlement, la séparation des pouvoirs empêchera toute intervention judiciaire, sauf pour un motif d'ordre constitutionnel* »<sup>73</sup>.

[77] Dans *Centre académique de Lanaudière c. Legault*<sup>74</sup>, la juge Pierrette Rayle, j.c.s., note que la norme de retenue judiciaire dont doit faire preuve la Cour supérieure sera d'autant plus élevée lorsque le pouvoir conféré à l'autorité publique est un pouvoir de dépenser. Il revient en effet aux instances élues et non au pouvoir judiciaire de dépenser les fonds publics et de le faire selon les paramètres fixés par ces instances.

[78] Puisque l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire n'est pas absolu, même lorsqu'il s'agit d'un pouvoir de dépenser<sup>75</sup>, ce pouvoir peut être attaqué en certaines circonstances<sup>76</sup>.

[79] L'intervention judiciaire s'imposera seulement si la discrétion, dont jouit l'autorité publique, est exercée<sup>77</sup> :

1. à des fins impropres, non prévues à la loi;
2. de mauvaise foi;
3. selon des principes erronés ou tenant compte de considérations non pertinentes; ou
4. de façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable.

<sup>72</sup> *Laurentide Motels Ltd c. Beauport (Ville de)*, [1989] 1 R.C.S. 705, 732; *Centre académique de Lanaudière c. Legault*, J.E. 99-1305 (C.S.).

<sup>73</sup> Denis LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, préc., note 64.

<sup>74</sup> J.E. 99-1305 (C.S.).

<sup>75</sup> *Id.*

<sup>76</sup> *Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) c. 9007-5193 Québec inc.*, 2007 QCCA 667, par. 17.

<sup>77</sup> *Cardinal c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2014 QCCA 2275, par. 6; *St-Cyprien-de-Napierville (Municipalité de la paroisse de) c. 9110-8274 Québec inc.*, 2011 QCCA 2048, par. 37; *Baillargeon c. Office des personnes handicapées du Québec*, J.E. 96-1750 (C.A.); *Ryan c. Deux-Montagnes (Ville de)*, [1992] R.J.Q. 2706 (C.A.), p. 2709.

[80] Pour qu'un juge intervienne dans le processus décisionnel discrétionnaire de l'autorité ministérielle, il faut que les faits démontrent que l'autorité responsable d'appliquer la loi a commis un abus de droit, un détournement de pouvoir, qu'il agit de manière déraisonnable, illégale<sup>78</sup> ou selon des motifs qui ne sont pas rationnels, ce qui au final, équivaut à un excès de compétence<sup>79</sup>.

[81] Cependant, l'intervention des tribunaux ne peut se faire que dans des cas exceptionnels<sup>80</sup>. Le fardeau repose sur la partie qui requiert le recours en *mandamus* de démontrer que sa situation est dans un tel cas<sup>81</sup>.

### Analyse et décision

[82] En l'espèce, la Municipalité n'allègue pas et la preuve ne démontre pas que le MTQ a exercé sa discrétion de ne pas agir à l'égard du Segment en litige :

1. à des fins impropres, non prévues à la Loi;
2. selon des principes erronés ou tenant compte de considérations non pertinentes; ou
3. de façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable.

[83] Reste à décider si la décision du MTQ de reporter, durant plus de vingt ans, la réalisation des travaux requis au Segment en litige constitue « *une décision réfléchie de ne rien faire pour des motifs de politique.* » ou correspond plutôt à une décision prise à l'encontre de la bonne foi, auquel cas « *la passivité non motivée ou mal motivée ne peut être une décision de politique prise dans l'exercice de bonne foi d'un pouvoir discrétionnaire* »<sup>82</sup>.

[84] Le MTQ explique le report répété de la réalisation de travaux en raison des budgets alloués par le gouvernement et du degré d'importance de cette route par rapport aux autres routes du territoire québécois, notamment en raison du fait que celle-ci supporte un faible débit journalier de 740 véhicules<sup>83</sup>.

[85] La décision du MTQ, de reporter l'exécution de ces travaux, se fonde également sur des analyses rapides de sécurité, effectuées à tous les trois ans, confirmant que le

<sup>78</sup> *Ville de Montréal c. Desrosiers*, 2018 QCCS 4478, par. 65.

<sup>79</sup> *Financement et investissement des Îles c. Beauchamp*, 2009 QCCS 452, par. 37.

<sup>80</sup> *Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) c. 9007-5193 Québec inc.*, 2007 QCCA 667; *Mignault Perrault (Succession de) c. Hudson (Ville d')*, 2010 QCCA 2108; *Financement et investissement des Îles c. Beauchamp*, 2009 QCCS 452, par. 30-37.

<sup>81</sup> *Mignault Perrault (Succession de) c. Hudson (Ville d')*, 2010 QCCA 2108.

<sup>82</sup> *Ville de Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2.

<sup>83</sup> Déclaration sous serment de Claude Thibeault, Directeur général au sein de la Direction générale des Laurentides-Lanaudière du Ministère des transports, signée le 30 octobre 2019, par. 50.

Segment en litige ne présente pas de problèmes de sécurité pour les usagers<sup>84</sup>. Le MTQ estime que la signalisation mise en place est adéquate pour pallier la problématique identifiée.

[86] Bien que le projet de réfection du Segment en litige ait été inscrit dans la planification des projets du MTQ, notamment dans les plans quinquennaux 2000-2005 et 2010-2015, il est demeuré à la phase de préparation (conception) et n'a jamais atteint la phase de mise en œuvre (construction)<sup>85</sup>.

[87] Estelle Bouvier, Directrice de la planification et des infrastructures au MTQ depuis environ quatre ans, témoigne qu'à la suite d'une rencontre tenue le 2 novembre 2018, en présence des représentants du MTQ et de la Municipalité, le MTQ décide de procéder à une nouvelle étude des besoins et à une analyse de sécurité plus exhaustive, qui a mené à l'Analyse de sécurité datée d'octobre 2019<sup>86</sup>.

[88] À l'été 2019, le MTQ effectue l'Étude des besoins PC-0, il conclut que le secteur est problématique<sup>87</sup>:

#### 4. Conclusion et recommandation

La route principale présente plusieurs déficiences, (l'état de la chaussée : IRI, Fissuration, Indice gouvernemental, la largeur des voies, Devers, drainage, etc.).

Aspect sécurité : bien qu'il n'y ait pas eu d'accidents graves ou mortels, l'analyse historique des accidents, montre que le secteur est problématique.

En conséquence, la requête de la municipalité est pertinente.

On recommande la réfection du tronçon au complet et élargissement des voies à 3,0 mètres de l'intersection de la Montée Sainte-Marie à environ 2,7 km à l'ouest et minimalement la correction du devers de la courbe.

#### 5. Décision attendue du Comité

- Accord sur la nécessité d'intervention;
- Accord sur la solution à retenir.

[Le Tribunal souligne]

---

<sup>84</sup> Déclaration sous serment de Claude Thibeault, Directeur général au sein de la Direction générale des Laurentides-Lanaudière du Ministère des transports, signée le 30 octobre 2019, par. 52; Pièces D-21.

<sup>85</sup> Pièces D-3, D-4, D-8 et D-10,

<sup>86</sup> Pièces P-16 et D-20.

<sup>87</sup> Pièce P-14.

[89] Le 25 juillet 2019, le MTQ écrit : « À la suite de ce point de contrôle, selon la priorité de ce projet parmi l'ensemble des besoins répertoriés de la DGLL, selon les principes de gestion intégrée des actifs ministériels, selon les budgets alloués dans l'axe amélioration et selon la capacité de réalisation de la DGLL, ce projet sera éventuellement inscrit dans la planification 2020-2025. »<sup>88</sup>:

[90] La fiche synthèse de ce point de contrôle PC-0, signée en août 2019, recommande de passer à la prochaine étape, soit l'étude des solutions, dans les termes suivants<sup>89</sup> :

Le comité est d'accord sur la nécessité d'intervenir. Un PC-1 suivra pour l'évaluation de la pertinence de la solution à retenir. Le PC-1 devra analyser la pertinence de scinder le projet en deux parties : une réfection du tronçon complet, soit un planage, une couche d'usure et un élargissement à 3,0 m ou la correction du devers de la courbe seulement.

[91] Malgré cette recommandation, Madame Bouvier explique que l'étude des solutions n'a pas été entreprise parce que l'Analyse de sécurité préparée par Monsieur Meftah n'est pas alarmiste et ne requiert pas d'entreprendre les travaux de manière urgente.

[92] Madame Bouvier souligne, à titre d'exemple, qu'un projet « *coroner* » serait priorisé, c'est-à-dire un projet requis en raison d'un accident mortel. Tel n'est pas le cas du Segment en litige puisque l'Analyse de sécurité démontre un faible gain de sécurité si les travaux sont entrepris. La signalisation en place est suffisante.

[93] On doit donc comprendre que, malgré la recommandation de l'Étude de besoins PC-0 et la décision du comité apparaissant à la fiche de contrôle, le MTQ a choisi de ne pas suivre son processus et de ne pas procéder à l'étude des solutions.

[94] À l'automne 2019, en dépit de l'Étude PC-0 et de la lettre transmise en juillet 2019, la DGLL dépose la planification quinquennale sans inclure les travaux du Segment en litige, puisqu'il ne s'agit pas d'un projet prioritaire. Cette décision repose sur l'Analyse de sécurité. Comme le projet n'apparaît pas au plan quinquennal 2020-2025, les travaux du Segment en litige ne seront pas réalisés durant cette période.

[95] L'on comprend des décisions prises par le MTQ, au cours des vingt dernières années, et plus particulièrement celles prises à l'automne 2019, que ce projet de réfection ne se réalisera pas, à moins d'un accroissement de la gravité des accidents répertoriés sur le Segment en litige.

---

<sup>88</sup> Pièce P-10.

<sup>89</sup> Pièce P-15.

[96] À l'instruction, la preuve administrée établit, de manière prépondérante et convaincante, que l'Analyse de sécurité préparée par Monsieur Meftah, ingénieur en sécurité au MTQ, tire ses constats et conclusions à partir de données incomplètes, provenant principalement des rapports d'accidents de véhicules routiers préparés par les policiers dépêchés sur les lieux et déposés à la Société d'assurance automobile du Québec (**SAAQ**).

[97] Il interprète les données consignées dans ces rapports en fonction d'hypothèses qui ne concordent pas nécessairement avec la réalité vécue par les accidentés<sup>90</sup>. Il estime que 10 % des accidents ne sont pas déclarés à la SAAQ et par conséquent, ne sont pas répertoriés dans l'Analyse de sécurité.

[98] Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et le 31 décembre 2018, Monsieur Meftah estime que huit accidents sont survenus dans la courbe en litige. Ce nombre d'accidents est supérieur au taux critique. Il note une augmentation du nombre d'accidents par tranche de cinq ans. Par ailleurs il n'est pas en mesure d'établir un patron de sortie de route attribuable à la configuration sous-standard de la courbe en litige<sup>91</sup>.

[99] Au cours de son témoignage, l'expert Meftah reconnaît que les rapports de polices ne contiennent pas suffisamment d'informations pour lui permettre d'identifier avec exactitude la cause des accidents répertoriés et la trajectoire des voitures. Il reconnaît également que l'absence de drainage, cumulée au devers inversé, peuvent contribuer à causer des accidents, bien qu'aucun accident grave ou mortel répertorié ne soit survenu à ce jour.

[100] La Municipalité fait entendre trois témoins ayant personnellement constatés, au cours des ans, les sorties de route, à la hauteur du Segment en litige. Ces usagers expliquent que lorsque le véhicule s'engage dans la courbe, il est aspiré ou projeté hors de celle-ci, en raison du devers inversé. Deux accidents répertoriés par la Municipalité, en 2013 et en 2018, ont suivi la même trajectoire<sup>92</sup>.

[101] L'Étude des besoins PC-0 apparaît plus complète que l'Analyse de sécurité, dans son analyse et identification de la problématique. Elle expose que bien qu'il n'y ait pas eu d'accidents graves ou mortels, l'analyse historique des accidents montrent que le secteur est problématique en dépit de la signalisation en place, puisque le taux d'accident est supérieur au taux critique des sites comparables<sup>93</sup>.

[102] Malgré la recommandation de l'Étude des besoins PC-0, et les mêmes constats tirés depuis plus de vingt ans, le MTQ reporte l'exécution des travaux requis au Segment en litige.

---

<sup>90</sup> Pièce P-20.

<sup>91</sup> Rapport d'expertise préparé par Djamal Meftah, p. 20.

<sup>92</sup> Pièce P-12A, p. 5 à 9, et 33 à 37.

<sup>93</sup> Pièce P-14, par. 2.4.

[103] Le Tribunal estime qu'il s'agit d'un cas exceptionnel lui permettant d'intervenir. Voici pourquoi.

[104] L'article 14 de la Loi impose une obligation positive au MTQ de procéder à la réfection des routes. Il est admis par le MTQ que le Segment en litige est problématique puisqu'il ne satisfait pas les normes, comprend une courbe sous-standard et ne dispose d'aucun drainage adéquat.

[105] Cette problématique entraîne des accidents dont le taux est supérieur au taux critique des sites comparables<sup>94</sup>, malgré la signalisation installée au cours des ans. LE MTQ reconnaît que la demande de la Municipalité est pertinente et qu'il y a lieu d'intervenir<sup>95</sup>.

[106] Malgré ce qui précède, la réalisation de ce projet est reportée, depuis plus de vingt ans, et ne fait pas partie de la planification quinquennale 2020-2025.

[107] Dans ces circonstances particulières et exceptionnelles, la décision d'aller à l'encontre des recommandations de l'Étude des besoins PC-0, de ne pas entreprendre l'étude des solutions et d'attendre la survenance d'un accident grave ou mortel, avant de pallier la problématique, correspond à une décision prise à l'encontre de la bonne foi, puisque « *la passivité non motivée ou mal motivée ne peut être une décision de politique prise dans l'exercice de bonne foi d'un pouvoir discrétionnaire* »<sup>96</sup>.

[108] Le Tribunal ne peut pas justifier ou endosser une telle passivité considérant que :

- (i) la problématique est reconnue par le MTQ;
- (ii) elle contribue à causer des accidents;
- (iii) le taux d'accident est supérieur au taux critique, en dépit de la signalisation en place; et,
- (iv) un délai de plus de vingt ans s'est écoulé depuis les travaux des phases 1 et 2.

[109] Il ne faut pas perdre de vue que l'article 14 de la Loi impose au MTQ une obligation d'entretenir et d'effectuer la réfection des routes sous sa responsabilité. Il doit s'acquitter de cette obligation de manière diligente, notamment en prenant les moyens raisonnables afin de prévenir les accidents sur les routes sous sa responsabilité<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Pièce P-14, par. 2.4.

<sup>95</sup> Pièce P-14, p. 21.

<sup>96</sup> *Ville de Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2.

<sup>97</sup> *Id. Laurentide Motels c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S.705, p. 768 à 771.



[110] En l'espèce, la problématique du Segment en litige, reconnue par le MTQ, cumulée à l'inaction de celui-ci, s'échelonnant sur plus de vingt ans, malgré la présence d'accidents attribuables à cette problématique, ne saurait correspondre à l'exercice de bonne foi de son pouvoir discrétionnaire de prioriser les projets devant être réalisés.

[111] Dans ces circonstances, le pourvoi en contrôle judiciaire de type *mandamus*, comprenant des conclusions mandatoires, est le recours approprié pour obliger le MTQ à exercer sa compétence<sup>98</sup>.

[112] Pour ces motifs, le Tribunal émettra les ordonnances recherchées par la Municipalité visant à ordonner au MTQ de procéder aux travaux de réfection du Segment en litige afin de corriger, selon les solutions qu'il pourra identifier, la problématique l'affectant.

#### **4. S'il s'agit d'une décision « opérationnelle », le MTQ a-t-il exercé son obligation avec diligence raisonnable?**

[113] Compte tenu de la décision rendue en réponse aux deux premières questions en litige, il n'y a pas lieu d'analyser cette question.

[114] Le Tribunal ajoute que s'il avait décidé que la décision du MTQ entrerait dans la sphère opérationnelle, ce qui n'est pas le cas, il aurait conclu que le MTQ n'a pas exercé son obligation avec diligence raisonnable, pour les mêmes motifs que ceux exprimés en réponse à la troisième question.

#### **5. Subsidiairement, le recours a-t-il été institué à l'intérieur d'un délai raisonnable?**

[115] Le MTQ soutient que le délai raisonnable pour exercer un pourvoi en contrôle judiciaire, sauf circonstances exceptionnelles, ne devrait pas dépasser trente jours à compter du fait lui donnant ouverture<sup>99</sup>.

[116] En l'espèce, les procédures sont entreprises le 9 août 2019, alors que le projet fait partie du plan quinquennal 2015-2020 mais n'est pas inclut dans sa programmation. À la suite de la rencontre tenue le 2 novembre 2018, avec les représentants du MTQ, la Municipalité a bon espoir d'en arriver à des résultats concrets pour la réfection du Segment en litige.

[117] Le 25 juillet 2019, le MTQ l'informe que : « (...) *ce projet sera éventuellement inscrit dans la planification 2020-2025* ».

---

<sup>98</sup> Denis LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, préc., note 63.

<sup>99</sup> *Kling c. Carleton-sur-Mer (Ville de)*, 2015 QCCS 301, par. 17 à 21; *Pavlov c. Ville de Montréal*, 2018 QCCS 845, par. 124 et 125.

[118] Insatisfaite de ce résultat, la Municipalité entreprend le présent recours, avant même que la décision finale du MTQ ne soit prise, à l'automne 2019, de ne pas inscrire le projet dans sa planification 2020-2025.

[119] Il est vrai que les échanges entre la Municipalité et le MTQ, quant aux travaux de réfection du Segment en litige, se sont échelonnées sur plus de vingt ans. Par ailleurs, la décision contestée, par le présent pourvoi, est celle prise de manière définitive, à l'automne 2019.

[120] Le Tribunal conclut que le recours entrepris a été exercé à l'intérieur d'un délai raisonnable.

**POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[121] **ACCUEILLE**, en partie, la *Demande de pourvoi en contrôle judiciaire et subsidiairement en injonction permanente remodifiée le 5 décembre 2019*;

[122] **ORDONNE** au Ministre des transports du Québec d'effectuer les travaux de réfection nécessaires, afin de corriger la problématique liée au devers inversé de la courbe, dont le choix des mesures à prendre est laissé à sa discrétion, et d'installation de drainage, sur la portion de la route principale (tronçon 01 section 020 de la Route Tronçon Section Sous-section 29593-01-020-000C chaînage 0 à 12555), entre les chaînages 10200 et 10 450, située sur le lot 5 830 356 du Cadastre du Québec, circonscription foncière d'Argenteuil, et lui **ORDONNE** de les compléter à l'intérieur d'un délai de vingt-quatre (24) mois de la date du présent jugement.

[123] **LE TOUT**, avec frais de justice, incluant les frais d'expert.

  
\_\_\_\_\_  
ELISE POISSON, J.C.S.

M<sup>e</sup> Caroline Charron  
DHC AVOCATS INC.  
Avocats de la demanderesse

Me Jean-Philippe Verreau  
Me Pierre-Luc Beauchesne  
BERNARD ROY (JUSTICE-QUÉBEC)  
Avocats du défendeur

Dates d'audience : 5, 6 et 7 octobre 2020

ANNEXE A

