

Le régime juridique du contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier

Pierre Brochu

Volume 31, Number 3, 1990

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043036ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043036ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Brochu, P. (1990). Le régime juridique du contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier. *Les Cahiers de droit*, 31(3), 731–767.
<https://doi.org/10.7202/043036ar>

Article abstract

In December 1986 the Quebec government passed the Forest Act in order to replace the former regime of lumber concessions by a new administrative agreement called The Timber Supply and Forest Management Agreement, intended to combine resource renewal and adequate supply for industry.

The author first outlines the legislative history of forest management in Quebec, points out the strong and weak points of former regimes and introduces the present regime as an improved combination of the various types of previous management. Finally, the author casts the analysis of this new agreement in the light of general principles applicable to public administrative agreements.

Le régime juridique du contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier

Pierre BROCHU *

En décembre 1986, le Gouvernement du Québec adoptait la Loi sur les Forêts pour remplacer le régime des concessions forestières par un contrat administratif (le CAAF) qui tente d'allier pérennité de la ressource et approvisionnement adéquat de l'industrie.

Dans un premier temps, l'auteur trace l'histoire législative de la gestion des forêts du Québec ; il souligne les forces et faiblesses des régimes précédents et présente le régime actuel comme étant une fusion améliorée des modes de gestion qui l'ont précédé. Dans un deuxième temps, l'auteur s'inspire des principes généraux applicables aux contrats administratifs pour analyser ce nouveau contrat.

In December 1986 the Quebec government passed the Forest Act in order to replace the former regime of lumber concessions by a new administrative agreement called The Timber Supply and Forest Management Agreement, intended to combine resource renewal and adequate supply for industry.

The author first outlines the legislative history of forest management in Quebec, points out the strong and weak points of former regimes and introduces the present regime as an improved combination of the various types of previous management. Finally, the author casts the analysis of this new agreement in the light of general principles applicable to public administrative agreements.

* LL. B., ing. f. L'auteur tient à remercier Madame Danièle Brochu, Monsieur Marc Beaugard, Madame Nathalie Auclair et Monsieur Daniel Bourgeois pour leur contribution à la préparation de ce texte.

	<i>Pages</i>
1. Histoire législative de la gestion des forêts du Québec	734
1.1. Origine	734
1.2. La réforme de 1974 prévoit l'abolition des concessions	734
1.2.1. Le problème des concessions forestières : la concession d'un droit exclusif sur le territoire	735
1.2.2. Le problème de la forêt domaniale : un découpage inadéquat du territoire et des superficies inappropriées	736
1.2.3. La solution proposée : l'abolition des concessions sur une période de 10 ans et la reprise de la gestion des forêts par l'État	736
1.2.4. Réaction de la jurisprudence au nouveau régime de 1974	737
1.2.4.1. La révocation des concessions ne donne pas droit à d'autres indemnités que celles prévues par la loi	737
1.2.4.2. Les garanties d'approvisionnement ne confèrent pas à son détenteur des droits exclusifs	738
1.3. Le projet de réforme de 1984 suggère de liquider les forêts surannées et d'abandonner le principe du rendement soutenu	738
1.4. L'actuelle réforme : une fusion améliorée des deux modes d'allocation précédents?	739
2. Étude détaillée de la pierre angulaire du nouveau régime : le CAAF	741
2.1. Formation du CAAF	741
2.1.1. Bénéficiaire du CAAF	741
2.1.2. Le CAAF, un contrat d'adhésion	742
2.2. Objet	743
2.3. Le régime juridique	744
2.3.1. Les droits du bénéficiaire	744
2.3.1.1. L'exécution du contrat	744
(1) Le droit au permis et les droits du permis	745
(2) Le droit à l'exclusivité de la récolte d'un volume de bois	746
(3) Traitements sylvicoles supplémentaires	747
(4) Prolongation du contrat	748
2.3.1.2. Indemnité pour résiliation	749
2.3.2. Les obligations de l'Administration	749
2.3.2.1. L'obligation de paiement	749
(1) Fourniture de plants et <i>back log</i>	750
(2) Octroi du permis	751
(3) Prolongation du contrat	751
2.3.2.2. Exécution des obligations du bénéficiaire	752
2.3.3. Les obligations du bénéficiaire du CAAF	753
2.3.3.1. L'exécution correcte	753
(1) La conception et l'exécution des plans	753
(2) Traitements sylvicoles	754
(3) Rapport annuel	755
2.3.3.2. L'exécution personnelle	756
2.3.4. Droits de l'administration	756
2.3.4.1. Pouvoir de surveillance et de contrôle	756
(1) Plans et aménagements forestiers	757
(2) La sanction des infractions	757
(3) Pouvoir de résiliation du contrat	758
2.3.4.2. Garanties pécuniaires	759

2.3.4.3. Modifications du contrat	761
(1) Révision quinquennale	761
(2) Révision annuelle	762
(3) Désastres naturels	763
(4) Agissements du bénéficiaire impliquant une modification du volume annuel attribué	763
Conclusion	764

La forêt du Québec a été de tous les temps une des composantes fondamentales de la qualité de vie des Québécois. Elle est aussi un des principaux moteurs économiques du Québec industriel. Elle constitue pour l'industrie forestière, une source d'approvisionnement que l'on a longtemps considérée comme inépuisable. Le professeur André Lafond, ex-doyen de la faculté de Foresterie et de Géodésie de l'Université Laval illustre d'ailleurs mieux que quiconque l'immensité de cette richesse forestière : « La forêt du Québec / ... / s'étend sur 15 degrés de latitude depuis le 45° jusqu'au 60° / ... / Elle s'étend de la terre à la lune sur un kilomètre et la moitié du chemin de retour... »¹

Les deux dernières décennies nous ont permis d'assister à trois projets de réformes majeures du mode de gestion des forêts du domaine public. La première réforme (1972) a été rendue nécessaire pour préserver la compétitivité de l'industrie alors que les deux suivantes (1984 et 1985) ont été inspirées par l'appréhension d'une pénurie de la ressource.

Ainsi, le gouvernement du Québec a adopté en décembre 1986 la *Loi sur les forêts*², résultat de plus de 10 ans de réflexion et d'essais dans le but de trouver un mode de gestion qui allie pérennité de la ressource et approvisionnement adéquat de l'industrie. La pierre angulaire de ce nouveau régime est le contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier (ci-après appelé CAAF). C'est un contrat administratif sur la base duquel, l'État espère contrôler plus efficacement l'aménagement forestier sur les terres publiques. Un processus de mise en place du nouveau régime a été entrepris. En tout, près de 305 propositions de CAAF avaient été présentées au 1^{er} avril 1990. La signature d'une dizaine de CAAF avant la fin de juin 1990 devrait permettre de porter le nombre de contrats signés à 294 et de compléter un processus entrepris trois (3) ans plus tôt.

1. Commissions parlementaires, « Commissions permanentes de l'économie et du travail, consultations particulières sur l'avant-projet de loi sur les forêts » (1986) 19 *Journal des débats*, CET — 979.

2. *Loi sur les forêts*, L.R.Q., 1977, c. F-4.1.

Le propos de ce texte ne constitue pas une mise à jour des excellents ouvrages doctrinaux qui ont été écrits au sujet des contrats administratifs. Cet écrit s'inspire plutôt des principes qui y sont dégagés s'en servant comme d'un canevas à partir duquel le nouveau contrat administratif peut être analysé. L'étude de la Loi constitutive et des textes réglementaires qui en découlent s'avère indispensable, d'autant plus que le contrat leur donne préséance en cas de conflit.³

Notre démarche consiste donc, dans un premier temps à tracer l'histoire législative de la gestion des forêts du Québec en faisant le tour des réformes qui ont précédé l'actuelle. Dans un deuxième temps, l'analyse du CAAF sera faite selon un plan classique, c'est-à-dire en faisant l'étude des conditions de formation et des droits et obligations des parties.

1. Histoire législative de la gestion des forêts du Québec

1.1. Origine

La première loi concernant l'administration des bois et forêts a été adoptée en 1849.⁴ Comme c'était le cas dans les autres pays de l'empire britannique, le régime privilégié à cette époque était celui des concessions forestières. Elles ont d'abord été vendues à l'enchère publique puis aux « conditions jugées favorables » dès 1937. Aucune loi jusqu'à la réforme de 1974 n'est venue altérer ce pouvoir discrétionnaire du gouvernement bien que ce mode de « gestion » des terres ait été, de fait, abandonné très rapidement.

1.2. La réforme de 1974 prévoit l'abolition des concessions

En 1972, le gouvernement du Québec proposait une réforme majeure de son mode de gestion des forêts publiques dans un *Exposé sur la politique forestière*.⁵ À cette époque, la tenure du territoire était essentiellement de trois types : les forêts domaniales (33 % de la superficie forestière), les concessions forestières (33 %) et les forêts vacantes (33 %). Neuf compagnies forestières (des papetières) détenaient alors 92 % du territoire ainsi concédé, 120 autres se partageaient la partie restante.⁶ Le gouvernement avait donc

3. Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF), art. 7.4.

4. Ministère des Terres et Forêts du Québec, *Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec*, 1965, 116 p.

5. Gouvernement du Québec, *Exposé sur la politique forestière, tome 2, réforme et programme d'action*, Ministère des terres et forêts, 1972.

6. Gouvernement du Québec, *Exposé sur la politique forestière, tome 1, prospective et problématique*, Ministère des terres et forêts, 1972, p. 185.

consacré à une centaine d'entreprises (essentiellement des scieries), des «droits de coupe» sur la forêt domaniale. Plusieurs problèmes d'ordre structurel caractérisaient chacun de ces modes de tenure et commandaient donc une réforme majeure.

1.2.1. Le problème des concessions forestières : la concession d'un droit exclusif sur le territoire

Peu d'auteurs ont commenté le régime juridique applicable aux concessionnaires forestiers et la loi est bien peu explicite à cet effet. Voici ce que Jean Bouffard en dit dans son *Traité du Domaine* :

On peut se demander qu'est-ce que les licenciés achetaient soit avant 1872 (c'est-à-dire, par enchère publique), soit depuis, en achetant une limite à bois. C'est d'après nous un droit de préférence d'exploiter le bois sur une partie du territoire de la province, conformément à la loi et aux règlements, et non pas le terrain lui-même /... / Voilà donc les droits des licenciés bien définis par ces lois : droit de possession sur les terrains ; droit de propriété dans les bois...⁷

Ce droit de propriété dans les bois s'avérait un droit «exclusif» puisqu'aucune autre personne ne pouvait se voir octroyer de permis de coupe sur ce territoire.⁸ L'affaire *Boucharde c. Gagnon et Frère de Roberval Ltée*.⁹ a permis de préciser que ce n'est qu'en vertu du permis et seulement sur le bois coupé y décrit que le concessionnaire acquérait son droit de propriété, et ce, indépendamment du libellé de l'article 72 qui parlait de «tous droits de propriété quelconques sur des arbres /... / qui sont et peuvent être coupés dans les limites décrites dans le permis...»¹⁰ (C'est nous qui soulignons.)

Malgré cette décision, l'histoire nous enseigne que le concessionnaire forestier, possesseur utile du domaine¹¹ usait du territoire comme un réel propriétaire, disposant de camps de chasse et de pêche et installant des barrières (pour ne donner que ces exemples) sur les chemins qu'il avait construits pour limiter l'accès à son territoire. Reliés au droit exclusif d'exploiter les arbres de ce territoire, existait aussi d'autres problèmes fondamentaux limitant l'essor de l'industrie forestière d'antan. La forêt de ces territoires n'était exploitée qu'à 65% de son potentiel.¹² Le droit de

7. J. BOUFFARD, *Traité du Domaine*, Québec, P.U.L., 1977 reproduction d'une publication de 1921.

8. *Loi des terres et forêts*, L.R.Q., 1964, c. 92, art. 68.

9. *Boucharde c. Gagnon et Frère de Roberval Ltée*, (1948) B.R. 721.

10. *Loi des terres et forêts*, *supra*, note 8, art. 72.

11. R. DUSSAULT, N. CHOUINARD, «Le domaine public canadien et québécois», (1971) 12 *C de D* 5.

12. *Exposé sur la politique forestière, tome 1, supra* note 6, p. 186.

cession de toute la concession du concessionnaire ou d'une partie de celle-ci laissait plusieurs industriels du sciage à la merci des concessionnaires pour leur approvisionnement et le prix qu'ils devaient payer.¹³ Enfin, le mode des concessions ne favorisait pas une utilisation optimale de la ressource (plusieurs essences forestières n'étaient jamais récoltées) et n'encourageait pas l'aménagement intensif de la forêt.¹⁴

Cette gestion privée du domaine de l'État ne convenait plus aux besoins de la société québécoise. Le régime ayant cours pour la forêt domaniale pouvait être un modèle d'inspiration, mais on devait d'abord surmonter une fois encore des problèmes d'ordre structurel.

1.2.2. Le problème de la forêt domaniale : un découpage inadéquat du territoire et des superficies inappropriées

Les forêts domaniales ne constituaient pas, bien que leur superficie ait été équivalente à celle des concessions, la solution aux problèmes ressentis par l'entreprise face à ces dernières. Comme leur découpage a résulté de celui qui a donné naissance aux concessions, cette forêt était souvent morcelée et les superficies qu'elle offrait étaient deux fois sur trois, trop grandes ou trop petites pour permettre un aménagement adéquat.¹⁵ Elles ne permettaient donc pas aux industriels qui s'y pourvoyaient par le biais de leur contrat, de réaliser les économies d'échelles qui pouvaient être faites sur le territoire des concessions. Sur ces territoires, la forêt était exclusivement gérée par l'État. Les bois y étaient alloués sur la base d'un contrat administratif et les obligations se résumaient à payer des droits de coupes qui étaient fixés de façon plutôt arbitraire compte tenu de l'absence de données pertinentes pour établir un tarif sur la base de coûts réels.¹⁶

1.2.3. La solution proposée : l'abolition des concessions sur une période de 10 ans et la reprise de la gestion des forêts par l'État

D'«état gendarme» qu'il avait été jusqu'alors,¹⁷ le gouvernement se proposait maintenant de se faire plus interventionniste. L'allocation des bois devrait dorénavant se faire sur la base de deux variables majeures : la capacité de production des forêts et les besoins collectifs en bois et en espaces boisés.¹⁸

13. *Id.*, p. 191.

14. *Id.*, p. 186.

15. *Id.*, p. 146.

16. *Id.*, p. 196.

17. *Id.*, p. 154.

18. *Exposé sur la politique forestière, tome 2, supra note 5, p. 58.*

Les concessions forestières devaient graduellement céder la place à un mode d'allocation et de gestion plus souple. Cette allocation serait donc faite sur une base contractuelle, pour une durée qui serait en fonction de l'importance des investissements requis par la nature de l'usine concernée : une période de 20 à 40 ans pour les industriels des pâtes et papiers¹⁹ et une de 5 à 10 ans pour les industriels du sciage.²⁰ Une série de réformes devait aussi toucher les redevances forestières, les normes d'intervention, l'émission et le contrôle des permis d'usine de transformation du bois.

Ce projet de réforme a donné naissance en 1974 à une loi modificatrice de la loi des forêts de 1964.²¹ Les articles 93 et 94 de la loi ainsi modifiée permettaient de révoquer les concessions forestières moyennant l'accord d'une « garantie d'approvisionnement ». De même, l'article 106 de la même loi permettait au gouvernement d'accorder une « convention d'approvisionnement » à toute personne qui exploitait ou projetait d'exploiter une industrie dont l'approvisionnement dépendait en tout ou partie de la forêt domaniale.

1.2.4. Réaction de la jurisprudence au nouveau régime de 1974

1.2.4.1. La révocation des concessions ne donne pas droit à d'autres indemnités que celles prévues par la loi

Dans l'affaire *Lake Megantic Pulp Company c. Procureur Général du Québec*²² la Cour supérieure avait à décider si la demanderesse avait droit à une indemnité pour la perte de profits à perpétuité résultant de la révocation par le défendeur de sa concession forestière. La Cour a décidé que l'article 93 établit une règle générale à l'effet que toutes les concessions sont révocables aux conditions déterminées par le gouvernement mais qu'un régime d'exception est prévu pour les personnes possédant des usines de transformation ou des engagements fermes envers les propriétaires de ces dernières. Le requérant tombait dans la première catégorie et était donc sujet aux conditions d'indemnisation que le gouvernement a déterminées par décret. La cour considère que la révocation est faite par l'État souverain, dans les limites de sa juridiction, dans l'application d'une politique générale basée sur sa conception de l'intérêt de la société en général, et que les droits de l'Administration en pareilles circonstances ne sont limités que par l'interdiction d'agir avec malice, mauvaise foi ou malhonnêteté.

19. *Id.*, p. 61.

20. *Id.*, p. 62.

21. *Loi modifiant la loi des terres et forêts*, L. Q., 1974, c. 28.

22. *Lake Megantic Pulp Company c. P.G. du Québec*, (1984) C.S. 1156.

1.2.4.2. Les garanties d'approvisionnement ne confèrent pas à son détenteur des droits exclusifs

Dans l'affaire *Kruger Inc. c. le Procureur Général du Québec et autres*²³, il s'agissait de décider si la garantie d'approvisionnement accordée consécutivement à la révocation de la concession de la requérante, conférait des droits de coupe immobiliers exclusifs pour vingt ans sur tout le territoire décrit à la convention. La convention stipulait que les garanties devaient prendre la forme de « droits de coupe sur pied ». Ce droit de coupe sur pied a été considéré par la Cour comme une autorisation administrative de couper du bois sur les terres de la couronne. Le droit de coupe est un droit réel immobilier *sui generis*²⁴ dont la fonction principale est de permettre à l'exploitant de donner des garanties à ses créanciers. L'autorisation administrative ne comporte pas en elle-même l'exclusivité²⁵ et rien dans les documents sous étude ne mentionne quelque exclusivité que ce soit. Il ressort du contrat que la garantie d'approvisionnement est un engagement du gouvernement portant d'abord et avant tout sur un « volume » de bois ayant pour but d'assurer à la requérante l'approvisionnement en bois qui lui est nécessaire.

1.3. Le projet de réforme de 1984 suggère de liquider les forêts surannées et d'abandonner le principe du rendement soutenu

En 1984, 25% du territoire forestier était toujours géré par les concessionnaires forestiers puisque seulement le quart des concessions avait été révoqué depuis 1974.²⁶ Bien que l'on reconnaisse toujours que les concessions forestières soient de moins en moins le modèle approprié pour gérer adéquatement les forêts, les garanties et conventions d'approvisionnement ne comblent pas toutes les attentes qu'elles avaient suscitées. Voici comment le Ministre de l'Énergie et des Ressources résume la situation :

Ces deux systèmes d'allocations fonctionnent chacun sur une portion du territoire. L'un favorise un sentiment d'appartenance à un territoire mais ne permet pas une utilisation optimale de tous les bois disponibles; le second permet une intégration des exploitations sans pour autant parvenir à susciter un intérêt suffisant envers l'aménagement.²⁷

23. *Kruger Inc. c. P.G. du Québec*, arrêt non rapporté, 605-05-000142-849, 27 novembre 1985.

24. Art. 981 C.C.B.C.

25. R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif*, Québec, P.U.L., 1973, 1^{re} édition, Tome I, p. 550, 557 cité dans *Kruger c. Procureur général du Québec*, supra note 23, p. 29.

26. Gouvernement du Québec, *La politique forestière du Québec, problématique d'ensemble*, juin 1984, Ministère de l'énergie et des ressources, Direction de la planification, p. 20.

27. *Id.*, p. 99.

Le projet de réforme suggérait l'abandon du principe du rendement soutenu comme mode de gestion des forêts publiques pour adopter le principe de liquidation des stocks, principe qui permettait de rajeunir la forêt plus rapidement. À cette époque, une majorité des strates forestières avaient passé l'âge de la coupe (surannées) et une grande partie de la ressource devait être rapidement récupérée, compte tenu des ravages faits par la « tordeuse ». Une pénurie de la ressource était alors envisagée par les gestionnaires de l'État. On était aussi au début d'une période de privatisation et de non-intervention de l'État. On peut voir *a posteriori*, dans les propos que le ministre tient dans son énoncé de politique, que l'Administration se préparait à se retirer du dossier de gestion des forêts publiques.

1.4. L'actuelle réforme : une fusion améliorée des deux modes d'allocation précédents ?

Dans le nouveau projet de réforme, devenu loi en avril 1987, les concessions, garanties et conventions d'approvisionnement sont révoquées²⁸ sans compensation et sont remplacées par un mode d'allocation unique : le contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF). Bien que le Barreau du Québec ait suggéré à plusieurs reprises (lors des consultations sur l'avant-projet et lors de celles sur le projet de loi) que la révocation sans compensation n'était peut-être pas la solution la plus appropriée²⁹ le législateur a quand même procédé de la sorte. Peut-être la compensation pécuniaire était-elle l'obstacle majeur à la rétrocession projetée depuis plus de 10 ans ? La loi reconnaît quand même le droit aux personnes ainsi révoquées d'obtenir un CAAF³⁰ en tenant compte du territoire sur lequel le bénéficiaire s'est historiquement approvisionné.³¹

Le CAAF est d'une durée de 25 ans, renouvelable pour 5 ans, à tous les 5 ans.³² Cette « perpétuité » devrait convenir aux usines de transformation qui ont besoin de stabilité pour garantir leurs investissements. Elle n'est quand même pas absolue puisque la loi prévoit la résiliation du contrat dans certaines circonstances bien définies.³³ Le CAAF ne confère à son bénéficiaire que « le droit d'obtenir annuellement sur un territoire forestier qui y est délimité, un permis d'intervention pour la récolte d'un volume de bois

28. *Loi sur les forêts, supra*, note 2, art. 213 et 55.

29. Barreau du Québec, *Mémoire sur l'avant-projet de loi sur les forêts*, août 1986, p. 18 et 55.
Barreau du Québec, *Commentaire sur le P.L. 150 (Loi sur les forêts)*, décembre 1986, p. 14.

30. *Loi sur les forêts, supra*, note 2, art. 219 et 221.

31. *Id.*, art. 223.

32. *Id.*, art. 74 et 75.

33. *Id.*, art. 82 et 84.

ronde... »³⁴ Plus d'un CAAF peut s'appliquer à tout ou partie d'un même territoire³⁵ et la propriété du bois est quand à elle soumise au régime du permis d'intervention.³⁶ On tente de pallier de cette manière la sous-utilisation des essences d'un territoire donné. Pour contrer le problème de pénurie appréhendée, les approvisionnements offerts sur la forêt publique sont résiduels³⁷, c'est-à-dire que le bénéficiaire d'un CAAF doit d'abord s'approvisionner à d'autres sources (forêt privée, sciure, planure, copeaux et bois provenant de l'extérieur du Québec). Ce volume ne peut en aucun temps dépasser la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu³⁸ de l'unité d'aménagement³⁹ sur laquelle il est attribué.⁴⁰ On réinstalle ainsi le principe de rendement soutenu et on en fait une règle qui lie même le ministre qui ne peut allouer davantage. Cette norme est convenue au contrat et c'est au cocontractant de l'atteindre par les travaux sylvicoles nécessaires s'il veut pouvoir accéder à ces volumes.⁴¹ Il réalise ces travaux à ses frais en conformité avec les normes prescrites,⁴² c'est le principe : « un arbre coupé, un arbre planté ». Le coût de ces travaux peut être compensé, dans une certaine proportion, à même les redevances que le bénéficiaire doit payer.⁴³ Enfin, l'incitatif à l'aménagement qui faisait défaut aux contrats d'approvisionnement précédents est envisagé par la nouvelle loi. Ainsi, lorsque les traitements sylvicoles ont permis de dépasser les rendements prévus au contrat, le ministre attribue cet excédent au bénéficiaire. Ce rendement accru est transféré en une allocation supplémentaire de bois sur laquelle aucune redevance ne sera exigée.⁴⁴ Le cocontractant peut donc être intéressé à faire plus de travaux sylvicoles que son contrat ne l'exige.⁴⁵

Enfin, certains mécanismes sont instaurés par ce nouveau régime⁴⁶ et certains pouvoirs sont conférés à l'Administration pour l'assurer⁴⁷ de l'exécution des obligations du cocontractant. La réforme propose enfin le retrait de l'État de l'exécution de l'aménagement forestier et confie cette tâche aux parties

34. *Id.*, art. 42.

35. *Id.*, art. 48 et 49.

36. *Id.*, art. 85-95.

37. *Id.*, art. 43.

38. *Id.*, art. 45.

39. *Id.*, art. 47.

40. *Id.*, art. 44.

41. *Id.*, art. 42.

42. *Id.*, art. 60.

43. *Id.*, art. 89 et 89.1

44. *Id.*, art. 76.

45. *Id.*, art. 62.

46. *Id.*, art. 7.

47. *Id.*, art. 82 et ss.

privées au contrat. En revanche, elle donne à l'État un rôle accru de surveillance et de contrôle.

2. Étude détaillée de la pierre angulaire du nouveau régime : le CAAF

2.1. Formation du CAAF

2.1.1. Bénéficiaire du CAAF

La procédure de passation du CAAF ne relève pas des mêmes préoccupations que celle qui peut avoir cours, par exemple, dans les marchés de travaux publics. Il ne s'agit pas ici d'un projet ponctuel que l'on désire faire exécuter par l'entreprise privée. Il s'agit plutôt du remplacement d'un régime d'utilisation privative du domaine public, par un nouveau régime, celui-là fondé sur une base contractuelle. Les intervenants au contrat sont déjà « préidentifiés », il ne s'agit pas d'aller en soumissions publiques. L'intention du législateur⁴⁸ consiste ici à compenser les détenteurs d'un permis d'exploitation d'une usine de transformation dont les droits de coupe sur pied, en vertu d'une concession, garantie ou convention, sont révoqués, annulés ou résiliés par la présente loi⁴⁹ en leur donnant droit à un CAAF.⁵⁰ Dans un deuxième temps, cette intention vise à maintenir l'approvisionnement des titulaires de permis d'exploitation d'usine de transformation qui se sont approvisionnés sur les forêts du domaine public pendant les quatres dernières années de façon continue⁵¹ même s'ils ne détenaient pas de concession, garantie ou convention d'approvisionnement au 31 mars 1987.⁵² Il s'agit ici de ne pas freiner le développement des industries montantes ou, à tout le moins, d'éviter de leur créer des problèmes d'approvisionnement, tels que leur développement en serait compromis. Enfin, pour toute nouvelle entreprise devenant titulaire d'un permis d'exploitation d'usine, le ministre « peut », lorsque la possibilité forestière le permet et l'intérêt public le justifie, consentir un CAAF.⁵³ Selon le ministre, le développement de ces industries pourrait être un facteur d'intérêt public.⁵⁴

48. Commissions parlementaires, « Commission permanente de l'économie et du travail, Étude détaillée du projet de loi 150 — Loi sur les forêts » (1986) 37 *Journal des débats*, CET — 2144 et ss.

49. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 213 et 214.

50. *Id.*, art. 219 et 220.

51. *Id.*, art. 221.

52. Commissions parlementaires, *supra*, note 48, CET — 2143.

53. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 36 et 37.

54. Commissions parlementaires, *supra*, note 48, 33 *Journal des débats*, CET — 1816.

2.1.2. Le CAAF, un contrat d'adhésion ?

La loi formalise le mode de formation du contrat dans les deux premiers cas, c'est-à-dire les cas prévus aux articles 221, 223 et 224 de la Loi. Le ministre devait, avant le 1^{er} avril 1990, adresser à ces personnes une proposition de contrat accompagnée d'un avis les invitant à lui présenter leurs « observations » dans les soixante jours. Suite à ce délai, le ministre a transmis une proposition définitive de contrat avec un avis les enjoignant d'adhérer ou non dans les trente jours au contrat proposé. L'absence de réponse est considérée comme un refus et opère déchéance de leurs droits en vertu des articles 219 à 226 et 229 à 235. Si elles adhèrent par contre à la proposition de contrat dans les délais, le contrat est conclu et une procédure de publicité (l'enregistrement) s'ensuit conformément à l'article 38.⁵⁵ Le CAAF ne fait pas exception aux autres contrats administratifs puisque la règle veut que l'Administration fixe hors de toute négociation les règles du contrat ; le cocontractant n'ayant qu'à acquiescer aux conditions stipulées.⁵⁶

Comme le fait remarquer le professeur Pierre Lemieux⁵⁷ il est plus adéquat de parler ici de contrat-type plutôt que de contrat d'adhésion. Le contrat soigneusement rédigé à l'avance, est le même pour tous. Seuls trois éléments varient d'un contrat à l'autre, et ce, seulement sur une base quantitative : la désignation et la superficie de l'unité d'aménagement, les volumes annuels attribués et la superficie forestière productive, non ou mal régénérée au 1^{er} avril 1987 (*Back Log*).⁵⁸ Les deux premiers paramètres varient en fonction des besoins de l'usine de transformation (cocontractant) et en fonction de la productivité de l'aire de production désignée au contrat (son rendement annuel moyen).

Le contrat est en quelque sorte la reproduction de la volonté du législateur (la Loi) dans un acte à caractère contractuel. La très grande majorité des articles du contrat reproduisent strictement une partie du texte de la loi ou y réfèrent expressément. L'article 7.4 assure même le cocontractant que l'omission au contrat de certains articles ou parties d'articles de la Loi n'a pas pour effet d'en exclure l'application. L'Administration précise donc à son cocontractant que les droits et obligations édictés par la loi et les règlements sont partie intégrante du contrat et précise même qu'en cas de conflit entre les termes du contrat et ceux de la Loi et des règlements, ces derniers doivent être préférés.

55. *Loi sur les forêts, supra*, note 2, art. 229.

56. R. DUSSAULT, L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, Québec, P.U.L., 1984, Tome 1, 2^e édition, p. 686.

57. P. LEMIEUX, *Les contrats de l'Administration fédérale, provinciale et municipale*, Sherbrooke, Ed. Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 1981, 422 p.

58. *Contrat d'approvisionnement... supra*, note 3, art. 2, 3, 4 et 5.4.

L'Administration a tenté de tout prévoir au contrat, les tâches qui incombent au cocontractant, les conditions de sous-traitance, la façon dont les droits seront acquittés, les pouvoirs d'inspection et de surveillance, la non-émission du permis, la révision du contrat, les problèmes de mauvaise exécution des travaux sylvicoles, la résiliation du contrat, etc. Les relations juridiques des parties semblent établies d'une façon à peu près complète et quasi unilatérale.

2.2. Objet

L'objet du contrat est clairement énoncé à l'article 42 de la Loi :

Le contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier confère à son bénéficiaire le droit d'obtenir annuellement sur un territoire forestier qui y est délimité, un permis d'intervention pour la récolte d'un volume de bois ronds d'une ou plusieurs essences en vue d'assurer le fonctionnement de son usine de transformation du bois, à charge par le bénéficiaire d'exécuter les obligations qui lui incombent en vertu de la présente loi et du contrat et de réaliser les traitements sylvicoles permettant d'atteindre le rendement annuel prévu au contrat pour chaque aire destinée à la production forestière.⁵⁹

L'article premier du contrat reprend les objectifs ci-haut énoncés en quantifiant chacune des variables.

Si cet article, ou tout autre article du contrat, s'avérait lacunaire ou conflictuel avec quelque disposition de la Loi, cette dernière devrait prévaloir.⁶¹

On comprend ainsi que le volume mentionné à l'article 42 est un volume résiduel,⁶² et que dans tous les cas, le volume attribué ne peut dépasser la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu.⁶³ Cette « possibilité annuelle » correspond quant à elle « ... au volume maximum des récoltes annuelles de bois que l'on peut prélever à perpétuité dans une unité d'aménagement donnée sans diminuer la capacité productive du milieu forestier ». ⁶⁴

L'objet du contrat est donc double. Il consiste d'abord à permettre aux usines de transformation de recevoir un permis d'intervention pour la récolte d'un volume résiduel, ne dépassant pas la possibilité de production de l'aire y désignée, en vue d'assurer le fonctionnement de leur usine. Il vise ensuite à s'assurer que des travaux sylvicoles seront exécutés par le bénéficiaire pour

59. *Loi sur les forêts, supra*, note 2.

61. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, art. 7.4.

62. *Loi sur les forêts, supra*, note 2, art. 43.

63. *Id.*, art. 44.

64. *Id.*, art. 45.

maintenir le rendement de ces aires de coupe et assurer la pérennité de la ressource forestière. L'ultime objectif sous-entendu en est un d'intérêt public que le juge René Letarte a bien cerné dans l'affaire *Lake Megantic*⁶⁵ alors qu'il tente de décrire l'objectif que poursuit le législateur lorsqu'il octroie un permis ou droit de coupe sur le domaine public :

L'octroi des permis de coupe dans les concessions forestières s'inscrit dans un ensemble d'opérations destinées à servir l'intérêt public, opérations dont la coupe de bois n'est que le mode d'approvisionnement. Il s'agit somme toute d'un simple maillon d'une chaîne qui prévoit ici, au Québec, la transformation du bois et l'établissement d'un marché de produits finis. Cette notion apparaît d'ailleurs clairement de l'obligation faite au ministre d'octroyer de nouveaux droits de coupe de bois sur pied pour remplacer la concession révoquée d'une personne possédant une usine de transformation...⁶⁶

Comme ce fut le cas dans cette affaire, on peut déduire de l'obligation qui est actuellement faite au ministre d'octroyer un CAAF aux anciens transformateurs de bois ronds en provenance des forêts publiques⁶⁷, l'intention du législateur de ne pas perturber le marché de produits finis de l'industrie du bois. En revanche, compte tenu de l'économie de la nouvelle réforme, l'interprétation retenue par le juge Letarte devrait être complétée pour reconnaître qu'il est aussi dans l'intérêt public que la pérennité de ce marché de produits finis soit préservée, en s'assurant de l'existence de la ressource à perpétuité par l'application de traitements sylvicoles.

2.3. Le régime juridique

2.3.1. Les droits du bénéficiaire

2.3.1.1. L'exécution du contrat

L'exécution du contrat implique donc que l'Administration permette au bénéficiaire de jouir de ses droits. Ces droits peuvent être regroupés selon quatre grandes catégories. Il s'agit d'abord (1) du droit au permis,⁶⁸ (2) du droit à l'exclusivité de la récolte d'un volume de bois dans une unité d'aménagement,⁶⁹ (3) du droit de faire des travaux sylvicoles pour dépasser le

65. *Lake Megantic Pulp Company c. Procureur Général de la Province de Québec et un autre*, *supra*, note 22.

66. *Id.*, p. 1161.

67. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 219, 220 et 221.

68. *Id.*, art. 42.

69. *Id.*, art. 66.

rendement prévu et de ne pas être « taxé » sur les volumes supplémentaires produits⁷⁰ et enfin du (4) droit au prolongement du contrat.⁷¹

(1) Le droit au permis et les droits du permis

L'article 42 de la loi prescrit que : « le contrat /.../ confère à son bénéficiaire le droit d'obtenir annuellement sur un territoire qui y est délimité, un permis d'intervention... »⁷² Le bénéficiaire du contrat a le droit de revendiquer qu'on lui octroie chaque année un permis d'intervention en autant qu'il se soit acquitté de ses obligations. Qu'en est-il vraiment ?

Bouffard dans son *Traité du domaine* est d'avis que, même sous le régime des concessions :

... le droit absolu et indéniab le de l'État, c'est de mettre fin aux licences de coupe de bois lorsque l'intérêt public peut l'exiger, et s'il fallait que pour cela l'intérêt privé de quelques licenciés dût en souffrir, le principe en vertu duquel l'intérêt public doit l'emporter sur l'intérêt privé trouverait ici toute son application.⁷³

Le professeur Dussault opine sensiblement dans le même sens lorsqu'il précise qu'« il est /.../ toujours hasardeux de vouloir exploiter sous forme de permis les biens de l'Administration, le particulier devant se soumettre aux impératifs de l'intérêt public et de l'efficacité administrative ». ⁷⁴ Enfin, plus récemment et dans un contexte contractuel, le professeur Lemieux considère que : bien que « l'Administration ne [puisse] modifier unilatéralement une clause du contrat, elle ne peut être astreinte à continuer l'exécution d'un contrat mettant en danger l'intérêt public ». ⁷⁵ En somme, on peut dire que le droit au permis existe, pour le bénéficiaire, tant et aussi longtemps que l'intérêt public n'oblige pas l'Administration à le reconsidérer.

Ce permis confère lui-même un certain nombre de droits. Le premier vise à permettre la récolte du volume attribué au contrat. ⁷⁶ On utilise généralement l'appellation « droit de coupe sur pied »⁷⁷ pour désigner ce type de droit. C'est un droit réel immobilier⁷⁸ *sui generis*.⁷⁹ Afin de permettre à son détenteur d'utiliser ce droit pour financer ses activités ou ses investissements, le

70. *Id.*, art. 62 et 76, alinéa 2.

71. *Id.*, art. 75.

72. *Id.*, art. 42.

73. J. BOUFFARD, *supra*, note 7, p. 37.

74. R. DUSSAULT et N. CHOUINARD, *supra*, note 11, p. 85 et 86.

75. P. LEMIEUX, *supra*, note 57, p. 296.

76. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 86.

77. *Kruger Inc. c. Procureur Général du Québec*, *supra*, note 23, p. 26.

78. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 87.

79. *Kruger Inc. c. Procureur Général du Québec*, *supra*, note 23, p. 20.

législateur, par une fiction juridique, prescrit que « la délivrance d'un permis d'intervention au même bénéficiaire sur la même unité d'aménagement au cours de chacune des années qui suivent celle de l'émission du premier permis d'intervention [soit] la continuation de ce premier permis ». ⁸⁰ L'existence d'un tel droit sans interruption permet aux créanciers du bénéficiaire de maintenir leurs sûretés et privilèges sur ce bien. Ce « droit de coupe sur pied » est à distinguer du droit sur les bois. Ce dernier est un droit de propriété qui prend naissance au moment où le bois est abattu. ⁸¹

Un autre droit peut être tiré du permis, il est la contrepartie de l'obligation de payer les droits prescrits, c'est le droit de compenser le coût des traitements sylvicoles faits pour atteindre le rendement soutenu. Comme l'indique l'article 89, 2^e alinéa, « les traitements sylvicoles sont admis à titre de paiement des droits prescrits s'ils sont réalisés pour atteindre le rendement annuel », conformément au plan annuel d'intervention et aux normes de l'article 171 et s'ils sont acceptés par le ministre suite au rapport de l'article 70. On doit donc parler dans les circonstances du droit de compenser les travaux sylvicoles « de base » qui ont été faits dans les règles de l'art. C'est d'ailleurs ce que précise l'article 6.4 du contrat. La valeur des traitements sylvicoles ainsi exécutés est fixée par le ministre selon les règles de calcul fixées par le gouvernement. ⁸²

Enfin, le droit de construire et d'améliorer des chemins découle aussi de l'émission du permis. ⁸³

(2) Le droit à l'exclusivité de la récolte d'un volume de bois

L'article 66 précise que le contrat confère au bénéficiaire-titulaire d'un permis d'intervention l'exclusivité de la récolte du volume de bois d'essences ou de groupes d'essences, qui lui est attribuée dans l'unité d'aménagement sauf dans le cas où les activités d'aménagement sont intégrées. L'exclusivité de la récolte ne porte donc que sur le volume attribué et n'est conférée qu'au bénéficiaire-titulaire d'un permis d'intervention. Cette conception législative de l'exclusivité semble s'inspirer des faiblesses de chacun des deux régimes précédents pour mieux limiter le droit dans le temps et sur l'emprise de la forêt.

Ainsi, contrairement aux concessions forestières le droit ne porte que sur un volume et non sur les bois désignés au permis ⁸⁴ et, contrairement aux

80. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 87.

81. *Id.*, art. 8.

82. *Id.*, art. 90 et *Règlement sur la valeur des traitements sylvicoles*, (1988), 17 *G.O.* II 2506.

83. *Loi sur les forêts*, *supra* note 2, art. 32 et 35.

84. *Kruger c. Procureur Général du Québec*, *supra*, note 23, p. 17.

conventions et garanties d'approvisionnement, ce droit est conféré annuellement avec l'octroi du permis (titre).⁸⁵ Il ne s'agit pas, en revanche, d'un volume pouvant être attribué n'importe où mais bien à l'intérieur de l'unité d'aménagement définie au contrat.⁸⁶ D'ailleurs, cette unité ne peut être révisée (sauf exception) sans dédommagement.⁸⁷

Comme nous l'avons dit plus tôt, ces volumes sont des volumes résiduels⁸⁸ qui ne peuvent en aucun temps dépasser la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu.⁸⁹

(3) Traitements sylvicoles supplémentaires

L'article 62 permet au bénéficiaire de « réaliser à ses frais des traitements sylvicoles supplémentaires en vue de dépasser le rendement annuel prévu au contrat » pourvu qu'ils soient prévus au plan quinquennal. Ce droit du bénéficiaire pourrait paraître peu alléchant s'il se limitait au libellé de l'article 62 puisque les travaux peuvent s'avérer coûteux, et qu'ils ne peuvent bénéficier qu'à l'État. Le législateur a donc prévu d'accorder à ces bénéficiaires le volume de bois supplémentaire qui aura été produit par le dépassement du rendement prévu au contrat, après une période de 5 ans⁹⁰. Il exempte, de plus, le bénéficiaire des droits prescrits, sur ce volume additionnel et l'assure que son approvisionnement ne sera pas réduit pour autant au moment de la révision quinquennale.⁹¹

Qu'en est-il de ce droit si un désastre naturel survient sur tout ou partie du territoire où ce volume doit être récolté ? L'article 80 prévoit que si l'application d'un plan spécial ne permet pas de maintenir la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu, le ministre peut modifier le contrat afin d'assurer la stabilité des approvisionnements de l'usine. L'article 76 (arbitrage de la révision) protège la révision du volume additionnel seulement à l'égard du mécanisme de révision quinquennal de l'article 77.

S'il survient un sinistre, les volumes supplémentaires de bois produits par le travail du bénéficiaire peuvent ne plus exister. On peut se demander si l'Administration continuera à offrir cette « dispense » sur des volumes que le bénéficiaire n'aura pas lui-même produits *a fortiori* si la cause de ce sinistre ne peut lui être imputée.

85. *Id.*, p. 23 et 26.

86. *Contrat d'approvisionnement... supra* note 3, p. 2, art. 1 et 2.

87. *Loi sur les forêts, supra* note 2, art. 50.

88. *Id.*, art. 43.

89. *Id.*, art. 44.

90. *Id.*, art. 76.

91. *Id.*

L'Administration ne mentionne nulle part dans la loi ou au contrat qu'elle s'engage à remplacer « à ses frais » de tels volumes. De plus, la mention du seul article 77 à l'article 76 permet d'appliquer l'adage *expressio unus est exclusio alterius*, c'est-à-dire la mention de l'un implique l'exclusion de l'autre. Nous croyons donc que le ministre possède tout le pouvoir nécessaire (en vertu de l'article 80) en ces circonstances pour réduire le volume additionnel du bénéficiaire et imposer les droits prescrits sur le volume révisé ; volume qui doit être suffisant pour assurer la stabilité des approvisionnements de l'usine.

(4) Prolongation du contrat

L'article 75 édicte que la durée du contrat « est » prolongée de cinq ans si le bénéficiaire s'est conformé, au cours des cinq années précédentes, aux obligations qui lui incombent. S'il ne remplit pas ses obligations, nous avons vu qu'il ne peut recevoir de permis pour opérer⁹² et ultimement peut voir son contrat résilié.⁹³ Dans ce dernier cas par contre, il aura droit de recevoir un avis de défaut lui ordonnant de remédier à la situation avant d'être déchu définitivement de ses droits.

Est-ce dire que le bénéficiaire qui remplit ses obligations peut prétendre au renouvellement perpétuel de son contrat et à la pérennité de ses droits ? C'est essentiellement ce que plaidait le demandeur dans *Kruger c. Procureur Général du Québec*⁹⁴ en vertu de la garantie d'approvisionnement qui le liait à l'Administration ; garantie accordée pour 20 ans et renouvelable à tous les dix ans tant et aussi longtemps que ses usines fonctionneraient normalement.⁹⁵ La cour, évitant d'être trop précise sur ce point, statua que « la concession forestière [de la requérante] ayant été révoquée [elle] a perdu la pérennité de ses droits, sans toutefois être assujettie à la précarité d'un permis annuel. »⁹⁶

On peut donner une interprétation semblable au CAAF. Bien qu'établis pour une période de 25 ans et renouvelable pour 5 ans à tous les 5 ans, avec possibilité de révision et de résiliation, ces contrats visent à assurer une certaine stabilité à leurs bénéficiaires, à créer chez eux un certain sentiment d'appartenance,⁹⁷ sentiment nécessaire pour qu'ils investissent. Contrairement à ce que déduit le juge relativement au droit que confère la garantie d'approvisionnement par rapport aux concessions, le ministre souhaite, quant à lui,

92. *Loi sur les forêts*, *supra* note 2, art. 42.

93. *Id.*, art. 82.

94. *Kruger c. P.G. du Québec*, *supra*, note 23.

95. *Id.*, p. 13.

96. *Id.*, p. 28.

97. Commissions parlementaires, *supra* note 48, 35 *Journal des débats*, CET — 1941.

offrir au bénéficiaire d'un CAAF « un statut, justement, qui soit très près de la propriété privée, de façon à inciter l'utilisateur à investir dans la forêt... »⁹⁸

2.3.1.2. Indemnité pour résiliation

Aucune compensation n'est prévue au contrat, ni dans la loi, pour les cas où un permis ne serait pas octroyé ou bien qu'un contrat serait résilié. Le bénéficiaire accepte ces règles lorsqu'il adhère au contrat. Il sait que cette éventualité pèse sur lui s'il s'avise de ne pas respecter, « aux yeux de l'Administration », ses obligations. S'il considère qu'il a été victime de mauvaise foi ou malice, il a toutefois un recours contre l'Administration.⁹⁹

Bien que rien ne l'y oblige, il est difficile d'imaginer que l'Administration ne compensera pas le bénéficiaire déchu au moins pour la valeur résiduelle des travaux de nature permanente. Ce fut le cas pour la révocation des concessions en 1974,¹⁰⁰ et en 1987¹⁰¹ avec l'entrée en vigueur du nouveau régime. Contrairement aux deux lois précédentes, l'actuelle loi sur les forêts ne prévoit pas explicitement cette compensation. On peut supposer que l'Administration pourrait compenser les travaux mentionnés par une indemnisation *ex-gratia*.¹⁰²

2.3.2. Les obligations de l'Administration

2.3.2.1. L'obligation de paiement

Le paiement du bénéficiaire du CAAF ne se fait pas au moyen d'une somme d'argent mais par l'exécution des engagements pris par l'Administration. Ainsi, elle doit, dans un premier temps, mettre à la disposition du bénéficiaire des données techniques relatives à l'inventaire forestier, entomologique (insectes) et pathologique (maladies) des aires destinées à la production forestière de son unité d'aménagement.¹⁰³ Elle doit aussi fournir gratuitement les plants nécessaires au reboisement que le bénéficiaire entend réaliser pour atteindre les rendements annuels prévus au contrat¹⁰⁴ et exécuter des traitements

98. Commissions parlementaires, *supra* note 1, CET — 911.

99. R. DUSSAULT, N. CHOUINARD, *supra* note 11, p. 86.

100. *Loi sur les terres et forêts*, L.R.Q., 1977, c. T-9 art. 93 et *Règlement concernant le mode de détermination de la valeur résiduelle lors de la révocation des concessions forestières A.C.* 2943-77 du 31 août 1977, 109 (1977) G.O. II 5333.

101. *Loi sur les forêts*, *supra* note 2, art. 217.

102. P. LEMIEUX, *supra* note 57, p. 374 et ss.

103. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra* note 3, p. 4, art. 5.1 et *Loi sur les forêts*, *supra* note 2, art. 63.

104. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, p. 4, art. 5.3 et *Loi sur les forêts*, *supra* note 2, art. 64.

sylvicoles sur les aires mal ou non régénérées (*Back log*) au 1^{er} avril 1987.¹⁰⁵ De même, elle doit octroyer un permis d'intervention annuel au bénéficiaire qui s'est acquitté de ses obligations à l'égard du contrat et de la Loi¹⁰⁶ et elle doit réaliser certains travaux¹⁰⁷ que le bénéficiaire aura fait défaut d'exécuter. Enfin, elle doit prolonger le contrat de cinq (5) ans lorsque le cocontractant s'est conformé à ses obligations les cinq (5) années précédentes.¹⁰⁸

(1) Fourniture de plants et *back log*

L'expression *back log* est couramment employée par les forestiers pour désigner le retard que la forêt accuse par rapport à la régénération des aires de coupe. Comme depuis 1974, la gestion de l'aménagement des forêts relevait exclusivement du Ministère de l'Énergie et des Ressources, l'Administration a jugé bon de s'obliger à faire les traitements sylvicoles nécessaires sur les superficies mal régénérées au 1^{er} avril 1987, date d'entrée en vigueur de la Loi et de la prise en charge par l'entreprise privée de l'exécution de l'aménagement forestier sur les forêts du domaine public. Depuis cette date, cette responsabilité appartient au bénéficiaire du CAAF. Bien que l'Administration reconnaisse que l'exécution de ses obligations à l'égard du *back log* et de la fourniture de plants soient des conditions essentielles à l'atteinte du rendement prévu au contrat,¹⁰⁹ elle prend le soin de s'exonérer de toute responsabilité si le bénéficiaire n'atteint pas le rendement soutenu à cause d'un manquement du ministre.¹¹⁰

La faute contractuelle de l'Administration doit être analysée avec les mêmes éléments qu'en droit privé ; elle naît de l'existence d'un préjudice subi par le cocontractant.¹¹¹ Plus spécifiquement, le seul fait de ne pas fournir les terrains, matériaux (plants) et plans à son partenaire en temps voulu est aussi considéré comme une faute de l'Administration.¹¹² L'Administration ne peut d'ailleurs se dégager de sa faute ou de sa négligence par une clause de non-responsabilité pour exécution non conforme aux règles de l'art¹¹³. Par analogie au sort réservé à de telles clauses entre parties privées, nos tribunaux

105. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, p. 4, art. 5.4 et *Loi sur les forêts*, *supra* note 2, art. 65.

106. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 42.

107. *Id.*, art. 53 et 61.

108. *Id.*, art. 75.

109. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, p. 4, art. 5.3, alinéa 3.

110. *Id.*, p. 8, art. 7.3.

111. P. LEMIEUX, *supra*, note 57, p. 319 et R. DUSSAULT, L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, *supra*, note 56, p. 757.

112. P. LEMIEUX, *supra*, note 57, p. 300.

113. *Id.*, p. 237.

pourraient déclarer nul l'article 7.3 du contrat. Par contre, cette déclaration n'aiderait en rien le bénéficiaire puisque l'acte de l'Administration ne peut être réformé par la décision du juge.¹¹⁴

Bien que le bénéficiaire ne puisse demander réparation de ce préjudice, l'Administration se réserve la possibilité de tenir compte de tels manquements à ses obligations au moment de la révision quinquennale du contrat.¹¹⁵ Par contre, cette possibilité n'est pas spécifiquement retenue comme un des critères sur la base desquels le bénéficiaire pourrait éventuellement demander l'arbitrage.¹¹⁶ Il s'avère donc à la merci de la discrétion du ministre...

(2) Octroi du permis

En contrepartie du droit du bénéficiaire de recevoir un permis annuel d'intervention lorsqu'il s'est acquitté de ses obligations, l'Administration a le «devoir» d'octroyer le permis, sauf si cela va à l'encontre de l'intérêt public.¹¹⁷

Par contre, l'Administration a aussi l'obligation de ne pas émettre le permis si son cocontractant est «redevable de droits exigibles en vertu de la présente loi»¹¹⁸; le ministre n'a aucune discrétion à cet effet. Comme nul ne peut réaliser une activité d'aménagement forestier sur les forêts du domaine public s'il n'est titulaire d'un tel permis¹¹⁹, le bénéficiaire en contravention ne pourra alors exercer les droits qui lui sont généralement dévolus par son contrat. De plus, le ministre pourra délivrer ce permis à un autre titulaire de permis d'exploitation d'usine¹²⁰ pour éviter une sous-utilisation du bois.

Bien qu'il bénéficie d'un certain nombre de droits en vertu de son CAAF, le cocontractant est tributaire de l'obtention du permis d'intervention pour pouvoir exercer ces droits. C'est ce que nous appelons la subordination au régime du permis.

(3) Prolongation du contrat

Lorsque le bénéficiaire s'est conformé au cours des cinq années précédentes aux obligations qui lui incombent en vertu de la Loi, la durée du contrat est prolongée de cinq ans. Cette prolongation se fait alors sans l'intervention du

114. P. GARANT, *Droit administratif*, 2^e édition, Cowansville, Éd. Yvon Blais Inc., 1985, p. 833.

115. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, p. 8, art. 7.3.

116. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 77 et 78.

117. Voir la sous-section «Le droit au permis...» dans la section «Les droits du bénéficiaire».

118. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 7.

119. *Id.*, art. 2.

120. *Id.*, art. 92.

ministre, et est automatique.¹²¹ Après cinq ans, lorsque le ministre constate que les traitements sylvicoles réalisés par le bénéficiaire permettent de dépasser le rendement prévu au contrat, il lui attribue un volume correspondant à l'accroissement de la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu.¹²² Ce volume additionnel n'est pas pris en considération dans le calcul des droits prescrits et ne peut être réduit par l'effet de la révision du contrat prévue à l'article 77 de la Loi. Cette mesure veut inciter les bénéficiaires de CAAF à procéder à des traitements sylvicoles pour dépasser le rendement prévu au contrat bien que ces travaux soient à leurs frais.¹²³

Enfin, l'unité d'aménagement ne peut être modifiée pendant la durée du contrat sauf au moment de l'échéance de cinq ans et ce, conformément aux articles 77, 79 ou 81.¹²⁴

2.3.2.2. Exécution des obligations du bénéficiaire

L'Administration a le devoir d'exécuter les travaux du plan quinquennal¹²⁵ et de réaliser les travaux sylvicoles¹²⁶ que le bénéficiaire fait défaut d'exécuter.

Dans un cas comme dans l'autre, le bénéficiaire a avantage à régler sa dette à l'égard du ministre dans les meilleurs délais puisqu'autrement, il sera considéré comme « redevable de droits exigibles en vertu de la présente loi »¹²⁷ et il ne pourra réaliser aucune activité d'aménagement forestier sur les forêts du domaine public tant qu'il n'y aura pas remédié.¹²⁸

Si le projet de Loi 44 modifiant la *Loi sur les forêts* devait être sanctionné dans sa forme intégrale, le Ministre n'aurait plus l'obligation de faire confectionner le plan quinquennal aux frais du bénéficiaire.¹²⁹ Il serait dommage que l'État se prive du pouvoir de coercition que lui confère le régime du permis pour obliger le bénéficiaire à accoucher de son plan quinquennal d'aménagement forestier.

Lorsque plusieurs contrats portent sur une même aire forestière, les bénéficiaires doivent s'entendre sur les modalités d'intervention sur ce territoire et sur l'imputation des coûts relatifs à ces activités.¹³⁰ Avant la loi modificatrice

121. *Id.*, art. 75.

122. *Id.*, art. 76.

123. *Id.*, art. 62.

124. *Id.*, art. 50.

125. *Id.*, art. 53.

126. *Id.*, art. 61.

127. *Id.*, art. 7.

128. *Id.*, art. 2.

129. *Id.*, art. 6 et Projet de loi 44, 1990; sanctionné le 23 juin 1990. Au moment de rédiger cet article, nous ne pouvions vérifier si la sanction avait apporté quelque modification au projet de loi.

130. *Id.*, art. 55.

de 1988,¹³¹ lorsqu'une telle entente ne se produisait pas, le ministre faisait confectionner le plan aux frais des bénéficiaires. Depuis l'amendement de 1988, cette responsabilité demeure celle des parties qui peuvent soumettre leur litige à l'arbitrage en vertu du Livre VII du *Code de procédure civile du Québec*, (L.R.Q. c. C-25).¹³² Les stipulations de l'entente ou, le cas échéant, celles de la sentence arbitrale doivent apparaître à chacun des plans (général, quinquennal et annuel) de chaque bénéficiaire. Le pouvoir discrétionnaire du ministre relativement à ces litiges lui a été retiré pour limiter ainsi que trop de pression s'exerce sur lui.

2.3.3. Les obligations du bénéficiaire du CAAF

L'article premier du CAAF et l'article 42 de la loi énoncent que le bénéficiaire a la charge d'exécuter les obligations qui lui incombent en vertu de la présente Loi et du contrat, et de réaliser des traitements sylvicoles permettant d'atteindre le rendement soutenu au contrat. Afin de faciliter l'étude de l'ensemble de ces obligations, nous les avons regroupées en deux catégories que reconnaît généralement le droit administratif; c'est-à-dire l'exécution correcte et l'exécution personnelle.

2.3.3.1. L'exécution correcte

La Loi et le contrat énoncent une quantité considérable d'obligations pour le bénéficiaire. Généralement, elles peuvent être regroupées en quatre grandes catégories: la conception et l'exécution des plans, l'exécution de traitements sylvicoles, la réalisation de travaux d'aménagement forestier et la rédaction d'un rapport annuel. Pour le reste, il s'agit d'autres obligations plus difficilement classifiables qui ont essentiellement trait à la protection des forêts.

(1) La conception et l'exécution des plans

La Loi et le contrat obligent le bénéficiaire du CAAF à préparer et soumettre 3 types de plans: un plan général, un plan quinquennal et un plan annuel.¹³³

En résumé, les plans consignent l'ensemble de ce qui va et doit être nécessairement fait pour atteindre le rendement prévu au contrat. Une fois

131. *Loi modifiant la loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1988, c. 73.

132. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 55.

133. *Id.*, art. 51, 52 et 57 et *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, p. 5, art. 6.1.

approuvés par le ministre, ils font partie intégrante du contrat ¹³⁴ devenant en quelque sorte des éléments sur la base desquels l'exécution correcte des traitements sylvicoles et des travaux d'aménagement forestier sera évaluée. ¹³⁵

(2) Traitements sylvicoles

L'obligation du bénéficiaire à l'égard des travaux sylvicoles consiste à « réaliser / ... / les traitements sylvicoles *nécessaires* pour atteindre le rendement annuel... » ¹³⁶ (c'est nous qui soulignons). Il s'agit donc ici d'une obligation de « résultat », c'est-à-dire l'atteinte du rendement soutenu par l'application des traitements sylvicoles nécessaires.

Les plans quinquennal et annuel consignent les traitements que le bénéficiaire considère nécessaire pour l'atteinte de ce rendement. ¹³⁷ Comme ces plans reçoivent l'approbation du ministre, peut-on conclure que l'obligation d'exécution correcte ne se limite qu'à l'exécution conforme des plans ainsi approuvés?

Dans les contrats de construction, les entrepreneurs doivent se conformer aux plans et devis. ¹³⁸ Cette obligation est pour eux aussi une obligation de résultat. On peut, par analogie, associer les plans et devis aux plans quinquennaux et annuels puisqu'ils fixent tous deux les éléments nécessaires à la réalisation d'un ouvrage donné. Relativement aux plans et devis, la jurisprudence a maintes fois reconnu que l'entrepreneur était responsable de la mauvaise exécution des travaux même s'il suit les plans et devis fournis par le propriétaire, ¹³⁹ puisqu'il garde une indépendance indéniable sur le plan technique quant aux moyens d'exécution et de leur mise en œuvre ¹⁴⁰ et parce que la qualité de professionnel, voire de spécialiste, est exigée de l'entrepreneur. ¹⁴¹ La situation du bénéficiaire de CAAF présente beaucoup d'analogies avec celle de l'entrepreneur puisque, comme ce dernier, il a le choix des moyens techniques, ¹⁴² pour exécuter un plan qu'il a *a fortiori* préparé lui-même ¹⁴³ et qu'il a fait approuver par un professionnel de la forêt, l'ingénieur

134. *Id.*, art. 59 et *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, p. 5, art. 6.1.

135. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 60.

136. *Id.*

137. *Id.*

138. T. ROUSSEAU-HOULE, *Les contrats de construction en droit public et privé*, Montréal, Wilson & Lafleur et Sorej, 1982, p. 230.

139. *Id.*, p. 231.

140. *Id.*

141. *Id.*, p. 232.

142. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, p. 6, art. 6.3, alinéa 2.

143. *Id.*, p. 5, art. 6.1.

forestier.¹⁴⁴ Par contre, puisque l'Administration donne son approbation à l'application de ce plan et que cette décision repose sur l'avis de ses experts en la matière, le départage de la responsabilité dans ce cas-ci n'est pas aisé à faire.

L'exécution correcte des traitements sylvicoles passe aussi par le respect des « règles de l'art ».

Dans le cadre du CAAF, le ministre publie et tient à jour un manuel d'aménagement forestier.¹⁴⁵ Ce manuel, qu'on pourrait comparer au cahier des charges des contrats de construction, est élaboré par le Ministère de l'Énergie et des Ressources en collaboration avec l'industrie.¹⁴⁶ C'est donc à ce manuel que l'on doit se référer pour connaître les règles de l'art applicables au CAAF.¹⁴⁷

Bien que le Barreau du Québec remarque judicieusement que le manuel d'aménagement forestier n'est pas créateur d'obligation,¹⁴⁸ les normes qui s'y retrouvent pourraient, par analogie à celles qui se retrouvent dans le cahier des charges des contrats de construction, se voir conférer une autorité de fait permettant au bénéficiaire de s'assurer, dans certaines circonstances, de la protection des tribunaux.¹⁴⁹

Enfin, l'exécution correcte des traitements sylvicoles passe aussi par le non-gaspillage des matériaux qui entrent dans leur exécution, c'est-à-dire les plants.¹⁵⁰

(3) Rapport annuel

À la fin de chaque année, le bénéficiaire doit soumettre un rapport dans la forme, à l'époque et selon la teneur que détermine le gouvernement.¹⁵¹ Ce rapport, approuvé par un ingénieur forestier, fait état des activités d'aménagement forestier réalisées durant l'année et de la quantité et qualité des traitements sylvicoles réalisés.¹⁵² Le rapport annuel correctement exécuté constitue par surcroît un outil de contrôle de l'exécution correcte des traitements sylvicoles que le bénéficiaire désire compenser avec les droits prescrits payables par lui.¹⁵³

144. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 51, 52 et 57.

145. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 29.

146. Commissions parlementaires, *supra*, note 48, 33 *Journal des débats*, CET — 1778.

147. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 29.

148. Barreau du Québec, *Commentaire sur le P.L. 150...*, *supra*, note 29, p. 5, art. 28.

149. T. ROUSSEAU-HOULE, *supra*, note 138, p. 238.

150. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, p. 6, art. 6.5.

151. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 70 et *Règlement sur les plans et rapports d'aménagement forestiers*, *supra*, note 197, p. 1947.

152. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, p. 7, art. 6.8.

153. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 89.

2.3.3.2. L'exécution personnelle

L'article 39 de la Loi énonce sans équivoque que le contrat est incessible et que, bien qu'il puisse être « cédé » en considération d'emprunt ou d'une couverture de crédit, l'exercice des droits du contrat doit être conservé par le bénéficiaire. Comme nous l'avons remarqué plus tôt, le législateur a désigné certaines personnes ayant droit à un CAAF ou pouvant faire l'objet d'un tel octroi¹⁵⁴ et il a mis à la disposition de l'administration les outils nécessaires pour assurer que l'identité de son cocontractant demeure toujours la même.¹⁵⁵

Aucune disposition de la Loi ou du contrat n'indique que le permis est incessible. Au contraire, on peut inférer de l'article 52.2 alinéa 2 que le législateur permet aux bénéficiaires de confier l'exécution de leurs activités d'aménagement forestier à une coopérative forestière. Ces inférences sont-elles suffisantes pour permettre au titulaire du permis de confier l'exercice de ses droits à un tiers? Selon le professeur Lemieux: « l'autorisation de l'autorité publique n'est pas seulement exigée pour les cessions de contrat mais aussi pour les sous-contrats et une interdiction n'aurait nullement besoin d'être inscrite dans le contrat puisqu'elle découle du principe de *l'intuitus personae*.¹⁵⁶

On peut donc supposer qu'une autorisation de l'Administration serait quand même nécessaire pour qu'une telle sous-traitance soit possible.

2.3.4. Droits de l'administration

2.3.4.1. Pouvoir de surveillance et de contrôle

Dans le cadre du présent contrat et de la Loi qui lui donne naissance, l'Administration s'est réservée le pouvoir de surveillance et de contrôle sur deux aspects principaux. Le premier aspect qui concerne la personne du bénéficiaire a été traité précédemment. Le second aspect vise la planification et la bonne exécution des travaux forestiers. À cet effet, l'Administration s'est dotée de différents moyens de contrôle ayant un plus ou moins grand degré de coercition. Ces moyens consistent à exiger des plans et rapports, à imposer des sanctions et ultimement, à résilier le contrat.

154. *Id.*, art. 219, 220, 221, 36 et 37.

155. *Id.*, art. 39, 40 et 41.

156. P. LEMIEUX, *supra*, note 57, p. 306.

(1) Plans et aménagements forestiers

L'article 6.1 du contrat oblige le bénéficiaire du CAAF à préparer et à soumettre au ministre pour approbation tous les plans d'aménagement et d'intervention exigés par les dispositions des articles 51, 52 et 57 de la loi. Le ministre s'assure ainsi, à une étape préliminaire, de la conformité des aménagements forestiers projetés avec les normes d'interventions forestières (prescrites en vertu de l'article 171) et de la pertinence des traitements sylvicoles proposés pour atteindre le rendement annuel prévu au contrat.

Une fois approuvé, le plan annuel d'intervention devient partie au contrat et lie le bénéficiaire.¹⁵⁷ Les effets des traitements sylvicoles présumés au plan annuel sont évalués *de facto* sur le terrain, par le ministre, à partir de critères et selon une méthode consignés dans le manuel d'aménagement.¹⁵⁸ Le bénéficiaire se reconnaît lié¹⁵⁹ par le manuel. Comme le précise l'article 6.4 du contrat, les travaux doivent être jugés comme ayant été faits dans le respect des règles de l'art sinon, le bénéficiaire devra apporter les mesures correctives nécessaires, à ses frais.

C'est sur la base d'un rapport annuel, que le bénéficiaire préparera et soumettra au ministre, que la décision d'accepter ces travaux pour compensation sera prise.¹⁶⁰ Ce rapport porte sur les activités d'aménagement forestier réalisées pendant l'année et sur l'évaluation de la qualité et de la quantité des traitements sylvicoles réalisés selon les modalités de son contrat.¹⁶¹

(2) La sanction des infractions

Le titre VI sanctionne les diverses infractions au texte de la Loi de deux façons. Il permet, au chapitre premier, d'imposer des amendes aux personnes ayant agi en contravention de la Loi. Ces infractions sont relatives à : la coupe de bois sans droit,¹⁶² les normes d'intervention forestières prévues aux articles 27, 28 et 171,¹⁶³ la production des rapports prévus à l'article 70,¹⁶⁴ les obligations relatives à la prévention des incendies,¹⁶⁵ les obligations relatives au contrôle phytosanitaire,¹⁶⁶ l'utilisation et la transformation du bois,¹⁶⁷ et

157. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, art. 6.1.

158. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 29.

159. *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, art. 9.

160. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 89.

161. *Id.*, art. 60.

162. *Id.*, art. 173.

163. *Id.*, art. 174, 175, 182 et 183.

164. *Id.*, art. 175.1.

165. *Id.*, art. 176.

166. *Id.*, art. 177 et 178.

167. *Id.*, art. 179 et 180.

aux obligations relatives aux perquisitions.¹⁶⁸ Ces amendes varient généralement de \$ 100.00 à \$ 1 000.00 pour une première offense, mais peuvent atteindre jusqu'à \$ 5 000.00 pour une personne physique et \$ 15 000.00 pour une personne morale.

Le deuxième chapitre s'intéresse exclusivement aux contraventions à l'article 2 de la Loi, c'est-à-dire, la coupe de bois sans permis. Il permet de sanctionner cette infraction par un régime d'inspection, de saisie¹⁶⁹ et de perquisition¹⁷⁰ dont les modalités d'exécution ont récemment été modifiées par l'entrée en vigueur du projet de Loi 12.¹⁷¹

(3) Pouvoir de résiliation du contrat

La Loi a spécialement réservé au ministre des pouvoirs de résiliation unilatérale du contrat pour des motifs bien spécifiques. Deux modes de résiliation sont retenus pour sanctionner deux catégories d'incongruités. Une résiliation unilatérale de plein droit opère lorsque le bénéficiaire perd les qualités qui font de lui une personne autorisée à recevoir un CAAF.¹⁷² Une seconde, cette fois discrétionnaire, peut être exercée pour sanctionner l'inexécution d'obligations que la Loi impose au bénéficiaire.¹⁷³

La première situation se présente chaque fois que le bénéficiaire cesse d'exploiter son usine de transformation. La Loi prévoit deux scénarios, c'est-à-dire, la fermeture définitive de l'usine ou la faillite de celle-ci.

Cette résiliation unilatérale de plein droit est conforme à l'intérêt général. L'octroi d'allocation de bois est faite pour que la transformation du bois crée et maintienne un marché de produits finis et ce, dans l'intérêt général. Du moment où l'usine n'opère plus, elle ne contribue plus à la poursuite de cet objectif avec l'Administration. Le contrat qui les lie à cette fin n'a donc plus d'objet.

La seconde situation se présente lorsque le bénéficiaire ne se conforme pas à une des obligations que la Loi regroupe selon quatre grands groupes. Ce sont ses obligations contractuelles et celles à l'égard des normes applicables à ses activités d'aménagement forestier, l'acquittement des droits exigibles, le remboursement des frais encourus par le ministre en vertu des articles 53, 55

168. *Id.*, art. 184.1.

169. *Id.*, art. 187 et 196.

170. *Id.*, art. 192 et 206.

171. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'application du Code de procédure pénale*, L.Q. 1990, chapitre 4, art. 429 à 436.

172. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 84.

173. *Id.*, art. 82 et 83.

ou 61, et celles relatives à la modification du contrôle de l'usine en vertu des articles 41 et 166.¹⁷⁴ Le ministre ne peut, dans ce cas-ci, résilier le contrat, sans avoir donné un avis préalable de son intention au contrevenant et sans avoir fixé un délai permettant à ce dernier de remédier au défaut.

Il est important de constater ici que ce pouvoir de résiliation est limité à des cas bien précis, les cas sur lesquels l'Administration exerce déjà un pouvoir de surveillance et de contrôle.¹⁷⁵ Des sanctions existent déjà pour permettre à l'Administration d'exercer ce pouvoir de surveillance et de contrôle. Le pouvoir de résiliation relatif à ces mêmes contraventions apparaît donc comme un ultime recours de l'Administration contre un collaborateur incapable de s'acquitter de la mission que le contrat lui confiait. Le Barreau du Québec considère dans son *Commentaire sur le projet de loi 150*¹⁷⁶ que le ministre « ne devrait pas bénéficier du pouvoir de mettre fin unilatéralement au contrat puisque cette discrétion relève de l'exercice du pouvoir judiciaire ». ¹⁷⁷

Compte tenu du contexte dans lequel ce pouvoir risque de s'exercer, il est facile d'imaginer que c'est dans un souci d'intérêt public que le législateur a consenti cet outil à l'Administration.¹⁷⁸ Reste à voir comment cette dernière s'en servira et comment elle réussira à faire la preuve de cette intention devant les tribunaux, le cas échéant.

2.3.4.2. Garanties pécuniaires

Une des particularités du CAAF, c'est qu'il n'occasionne pas de déboursés considérables pour l'Administration. Les seuls nouveaux déboursés qu'il occasionne sont ceux relatifs à l'obligation d'exécuter des travaux sylvicoles pour régénérer les aires forestières destinées à la production forestière conformément à son article 5.4. La fourniture de plants faisait déjà partie des services offerts par le Ministère de l'Énergie et des Ressources avant l'avènement des CAAF, et les services techniques offerts l'étaient aussi sur une base différente dans le cadre de la gestion des forêts que faisait le Ministère de l'Énergie et des Ressources.

174. *Loi sur les forêts, supra*, note 2, art. 82.

175. Bien que nous ne l'ayons pas expressément désigné plus tôt comme objet de surveillance et de contrôle, il va de soi que le paiement des droits prescrits, par le bénéficiaire, fait aussi l'objet d'une surveillance et d'un contrôle, à tout le moins comptable.

176. *Barreau du Québec, supra* note 29.

177. *Id.*, p. 9, art. 78 et 79.

178. P. LEMIEUX, *supra*, note 57, p. 259.

Contrairement au marché des travaux publics, les CAAF n'exigent pas de dépenses de l'Administration, ils sont plutôt une source de revenus importante pour l'État et ce, aux différents stades de transformation du bois récolté. Le problème auquel l'Administration doit faire face ici, consiste plutôt à s'assurer qu'elle pourra percevoir les redevances des bénéficiaires et des titulaires de permis d'intervention relativement à cette utilisation privative qu'ils font de la forêt du domaine public. Les garanties pécuniaires que le législateur a prévues dans la Loi sont donc d'une nature tout à fait différente de celles que l'on retrouve généralement dans les contrats administratifs.

Comme la perception de redevance est tributaire d'une activité de récolte, c'est en fonction des volumes attribués au contrat¹⁷⁹, sur une base annuelle,¹⁸⁰ et sur ceux réellement prélevés en forêt¹⁸¹ que le système de « garantie pécuniaire » s'articule. Les droits payables par le bénéficiaire du contrat sont égaux à 75 % du produit du volume attribué par le taux unitaire applicable et ceux payables par le titulaire du permis d'intervention sont égaux à 25 % du produit du volume récolté par le taux unitaire applicable établi à l'article 72.

Si le projet de Loi 44¹⁸², modifiant la *Loi sur les forêts*, devait être sanctionné dans sa version originale, les droits prescrits ne s'appliqueraient plus maintenant que sur les volumes « effectivement » récoltés. Si cela survenait, l'article 7.1 du contrat qui prévoit que le bénéficiaire qui ne récolte pas durant une année son volume de bois rond peut le récolter sur les cinq (5) années subséquentes, serait invalidé.

S'il survient des incidents qui font en sorte que le bénéficiaire doive cesser ses opérations; quelles sont alors les garanties de l'Administration ?

Les bois non récoltés, en vertu du permis d'intervention, sont toujours la propriété de l'État¹⁸³ et ne peuvent être une source de déficit pour lui dans ce contexte. Les bois récoltés pour lesquels les droits prescrits n'ont pas été acquittés, sont grevés d'un privilège mobilier de la Couronne, s'ils sont toujours sur le domaine public, autrement, le privilège se reporte sur le prix de l'aliénation de tout autre bois ainsi récolté. Le privilège prend rang immédiatement après les frais de justice.¹⁸⁴

179. *Loi sur les forêts*, supra, note 2, art. 71.

180. *Contrat d'approvisionnement...* supra, note 3, art. 6.7.

181. *Loi sur les forêts*, supra note 2, art. 88.

182. *Projet de Loi 44, 1990*, supra, note 129.

183. *Loi sur les forêts*, supra note 2, art. 8.

184. *Id.*, art. 9.

Les travaux sylvicoles dus en contrepartie du droit que le bénéficiaire a exercé (c'est-à-dire, la récolte de tout ou partie du volume attribué) devront être faits ou complétés sous la responsabilité du ministre.¹⁸⁵ Les frais ainsi encourus grèveraient eux aussi les bois récoltés ou le produit de leur aliénation, au même titre que tous « ... droits exigibles pour l'*attribution* ou la récolte de bois en vertu de la présente loi... (c'est nous qui soulignons) ». ¹⁸⁶

Le paiement de ces droits étant toujours exigé pour l'octroi du permis annuel d'intervention,¹⁸⁷ il ne peut donc exister de droits exigibles en vertu d'autres permis annuels d'intervention. Le privilège de l'article 9 de la Loi et le mécanisme de paiement anticipé des redevances pourraient donc suffire à garantir toutes les créances de l'Administration à l'égard du bénéficiaire de CAAF.

2.3.4.3. Modifications du contrat

La Loi et le CAAF établissent que des modifications pourront être faites au contrat pour différents motifs. Ces variables peuvent être révisées à l'expiration de chaque période de cinq ans¹⁸⁸ ou compte tenu d'incidents qui peuvent survenir en cours d'exécution du contrat et qui ont été expressément prévus.¹⁸⁹

(1) Révision quinquennale

L'article 77 de la Loi prévoit cinq motifs à partir desquels le ministre pourrait décider de réviser le volume résiduel attribué, l'unité d'aménagement ou le rendement. Bien entendu, aucune de ces modifications ne peut avoir pour effet d'attribuer au bénéficiaire plus que la possibilité forestière de l'unité d'aménagement.¹⁹⁰ Ainsi donc, des changements dans les besoins de l'usine, dans la disponibilité des bois d'autres sources et dans le volume de bois en provenance de la forêt publique utilisé pendant la période concernée, sont autant d'éléments conjonctureux dont le ministre devra tenir compte au moment de réviser le contrat. D'autres, concernant cette fois la pérennité de la ressource peuvent aussi motiver une révision du contrat par le ministre. L'enjeu de ces modifications est l'augmentation ou la diminution du volume

185. *Id.*, art. 61.

186. *Id.*, art. 9.

187. *Id.*, art. 7.

188. *Id.* et Contrat d'approvisionnement..., *supra*, note 3, art. 7.3.

189. *Loi sur les forêts, supra*, note 2, art. 79, 80, 81 et *Contrat d'approvisionnement...*, *supra*, note 3, p. 4, art. 5.1, alinéa 2.

190. *Loi sur les forêts, supra*, note 2, art. 44.

attribué. Puisque le ministre ne peut attribuer un volume dépassant la possibilité forestière de l'unité d'aménagement, l'augmentation ou la diminution du volume passe donc par la variation de la surface désignée ou par l'accroissement ou la diminution du rendement.

L'article 7.3 du contrat ajoute un autre critère de révision à cette première liste. Lorsque le bénéficiaire ne réussit pas à atteindre le rendement soutenu, prévu au contrat, sans qu'il soit reprochable d'aucune faute, le ministre doit en tenir compte au moment de la révision. Deux situations sont expressément prévues au contrat relativement à ce critère. Celle où la non-atteinte du rendement est due à un manquement du ministre par rapport à l'une ou l'autre des obligations qui lui incombe en vertu des articles 5.3 et 5.4 du contrat et celle où le bénéficiaire a respecté les « règles de l'art ». La diminution du rendement ayant une influence directe sur la possibilité forestière, le ministre devra évaluer si les volumes attribués au contrat risquent maintenant de dépasser la possibilité prévue au contrat et, le cas échéant, réviser le contrat. En procédant de la sorte, « L'Administration réussit à contourner ou à modifier les principes de l'immutabilité du contrat et de la responsabilité contractuelle, sans toutefois y porter atteinte. »¹⁹¹

Bien que la Loi accorde un pouvoir discrétionnaire au ministre pour décider des changements à apporter au contrat, la Loi accorde par contre au bénéficiaire le droit de soumettre cette décision à l'arbitrage du *Code de procédure civile du Québec*, (L.R.Q. c. C-25.)¹⁹²

La juridiction de cet arbitre est cependant très limitée puisque l'article 78 ne lui permet de considérer que les seules décisions prises en violation des critères de l'article 77. Ainsi donc, la Loi ne permet pas à l'arbitre de faire un jugement d'opportunité quant au volume attribué lors de la révision.

(2) Révision annuelle

Si le projet de Loi 44 devait être adopté dans sa version intégrale, le Ministre pourrait :

« Art. 46.1 :

... réduire ou limiter, pour une année donnée, les volumes de bois rond attribués par les contrats s'il estime qu'une telle mesure est requise pour favoriser l'utilisation des sources d'approvisionnement visées au paragraphe 2 de l'article 43. »¹⁹³

191. R. DUSSAULT, L. BERGEAT, *supra*, note 56, p. 770.

192. *Loi sur les forêts*, *supra*, note 2, art. 78.

193. Projet de Loi 44, *supra*, note 129, art. 4.

Le projet de Loi suggère d'ajouter « les fibres de bois recyclables » comme autres sources à l'article 43.¹⁹⁴ On peut comprendre que le législateur désire ne pas nuire au développement des fibres recyclables comme nouvelle source d'approvisionnement par ces deux innovations, au détriment du principe de l'immutabilité du contrat.

(3) Désastres naturels

Bien qu'imprévisibles dans le temps, les désastres naturels dus aux incendies, chablis, épidémies d'insectes ou de maladies cryptogamiques sont des événements avec lesquels les utilisateurs de la forêt sont familiers. Deux modifications du contrat peuvent survenir dans un tel contexte. Une première pour limiter les pertes dues au fléau naturel¹⁹⁵ et une seconde pour rétablir les bases du contrat après le sinistre.¹⁹⁶ Dans un premier temps donc, l'Administration prépare et applique un plan spécial d'aménagement forestier auquel le bénéficiaire doit se conformer. À défaut, le volume attribué au contrat sera réduit d'un volume équivalent à celui qu'il lui incombe de récupérer en vertu du plan. Dans un deuxième temps, après évaluation de l'effet du plan spécial sur la possibilité forestière, le ministre peut modifier le contrat afin d'assurer la stabilité des approvisionnements de l'usine. Comme nous l'avons signalé plus tôt, les volumes supplémentaires de bois produits par les travaux sylvicoles supplémentaires faits aux frais des bénéficiaires et détruits par un tel sinistre ne seront pas remplacés par le Ministre.¹⁹⁷

(4) Agissements du bénéficiaire impliquant une modification du volume annuel attribué

L'article 5.1 du contrat prévoit que deux types d'agissement du bénéficiaire impliqueront une modification « automatique » du volume qui lui a été attribué au contrat. Le premier de ces gestes consiste pour le bénéficiaire à ne pas honorer la convention qu'il peut avoir passée avec une usine de transformation de bois assurant à cette dernière un approvisionnement en copeaux, sciures ou planure. Dans ces cas, le contrat permet à l'Administration d'intervenir pour faire respecter la dite entente. Comme elle ne peut forcer le bénéficiaire à livrer cet approvisionnement, l'Administration permettra à l'usine lésée de s'approvisionner dans l'unité d'aménagement du bénéficiaire,

194. *Id.*, art. 3.

195. *Loi sur les forêts, supra*, note 2, art. 79.

196. *Id.*, art. 80.

197. Voir la sous-section « traitements sylvicoles supplémentaires » à la section « Les droits du bénéficiaire ».

d'autant de bois que le bénéficiaire fait défaut de lui offrir. Cette modification du contrat est une dérogation à un principe fondamental du CAAF, c'est-à-dire l'exclusivité du volume attribuée dans l'unité d'aménagement.¹⁹⁸

Le deuxième type d'agissement consiste pour le bénéficiaire à ne pas récolter la totalité du volume auquel il a droit annuellement compte tenu de son CAAF. Dans ce cas-ci, l'Administration n'a pas à intervenir pour modifier le volume, elle n'a aucune discrétion, tout est déjà convenu au contrat. Ainsi, le bénéficiaire agissant de la sorte pourra récolter le volume non-prélevé durant les cinq années subséquentes. On déduira d'abord de ce reliquat le volume qui pourrait ne pas avoir été consenti à une usine de transformation (comme nous venons de le voir) et une portion de 20% du nouveau reliquat pourra être prélevée chaque année pendant 5 ans pour autant que le volume annuel total ait d'abord été prélevé.

Comme on le constate, l'Administration a tenté de prévoir, par l'ensemble de ces dispositions de la Loi et du contrat, toutes les situations qui pourraient militer en faveur d'une révision du contrat. En ce faisant, elle se conforme au principe voulant que l'immutabilité du contrat soit la règle même à l'égard des contrats administratifs,¹⁹⁹ et que la modification unilatérale du contrat par l'Administration ne soit pas possible en droit québécois.²⁰⁰ Par contre, nous savons que l'Administration ne peut être astreinte à continuer d'exécuter les clauses d'un contrat qui contrevient pour toutes sortes de raisons, à l'intérêt général.²⁰¹ Mais comme le précise le professeur Lemieux :

« ... il convient de faire une distinction entre l'intérêt financier et l'intérêt public. L'intérêt financier n'est certainement pas assez impératif pour justifier un manquement à la parole donnée. Un tel intérêt place l'Administration sur le même plan que son cocontractant. Ainsi l'intérêt financier de l'un et l'autre sont dignes de respect et, en cas de conflit, c'est la convention qui doit arbitrer ». ²⁰²

Conclusion

L'étude du contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier est plutôt rébarbative au premier abord. Les 258 articles de la Loi qui le régit sont d'ailleurs une bonne indication du degré de complexité de ce régime. Les notions qu'on y trouve sont souvent très techniques et constituent un facteur de difficulté supplémentaire pour un non-initié aux sciences forestières. Il est

198. *Id.*, art. 66.

199. P. LEMIEUX, *supra*, note 57, p. 294 et R. DUSSAULT, L. BORGEAT, *supra*, note 56, p. 743 et 757.

200. P. LEMIEUX, *supra*, note 57, p. 294 et 295.

201. *Id.*, p. 296.

202. *Id.*, p. 297.

donc ardu dans un tel contexte de présenter un portrait à la fois bien défini et synthétique. Enfin, présenter l'outil juridique qu'est le CAAF et analyser les similitudes et différences qu'il peut présenter par rapport aux contrats administratifs existant s'avère un exercice méthodologique de grande envergure.

Essentiellement, le CAAF est un contrat administratif d'adhésion comme la majorité des contrats de l'Administration. Les grands principes de droit administratif relatifs aux conditions de formation, au pouvoir d'inspection et de contrôle, au pouvoir de sanction, aux garanties pécuniaires, à la modification des clauses, à l'exécution correcte et personnelle s'appliquent à lui avec certains ajustements. Ainsi, le choix des cocontractants est fixé par la Loi et ne fait pas l'objet de soumissions publiques. Le pouvoir d'inspection et de contrôle est sanctionné par trois outils juridiques, le régime du permis, la révision institutionnelle du contrat et le pouvoir de résiliation. Les garanties pécuniaires relèvent d'un mécanisme de paiement à l'avance des redevances et de garanties sur les bois coupés. Enfin, l'exécution personnelle du contrat est la règle et l'exécution correcte passe par l'atteinte du rendement prévu, ultime obligation du bénéficiaire.

Plus spécifiquement, le contrat poursuit un double objet, l'approvisionnement des usines de transformation du bois en assurant la pérennité de la ressource. Pour ce faire, le contrat compte trois variables : l'unité d'aménagement, le volume attribué et le *back log* qui sont fixés de manière à fournir l'approvisionnement nécessaire sans jamais dépasser la possibilité forestière sur une base de rendement soutenu. Les deux parties (le ministre et le bénéficiaire) sont liées par cette obligation de rendement soutenu.

Le ministre n'a pas la discrétion d'accorder plus que la possibilité forestière du territoire délimité au contrat. Sa marge de manœuvre dans l'attribution d'approvisionnements s'exerce donc sur la surface de l'unité d'aménagement définie au contrat. Le bénéficiaire doit effectuer les traitements sylvicoles qu'il considère nécessaires pour atteindre le rendement prévu à son contrat. C'est l'atteinte du rendement qui est contrôlée. C'est une obligation de résultat. Le respect même des règles de l'art ne peut suffire si le rendement n'est pas atteint, puisque le ministre ne peut accorder plus que le rendement de la forêt, sur une aire donnée.

Le contrat ne confère que le droit de recevoir un permis d'intervention, à charge pour le bénéficiaire de remplir ses obligations sylvicoles et celles qui lui sont dévolues par la loi et le contrat.

Le bénéficiaire d'un contrat est subordonné au régime de ce permis puisque c'est de lui qu'il tire son droit d'intervention sur le territoire prévu au contrat. Le permis ne peut être émis lorsque le bénéficiaire est redevable de

droits exigibles au ministre. Des droits sont principalement dus au ministre pour les volumes récoltés par le bénéficiaire et pour la confection du plan quinquennal et la réalisation des traitements sylvicoles que le ministre doit effectuer lorsque le bénéficiaire fait défaut de le faire. Ainsi, le permis agit comme outil juridique de contrôle de la réalisation des obligations du bénéficiaire, compte tenu des objectifs annuels consignés au plan annuel, et compte tenu des obligations de la loi et du contrat.

Le contrat est révisable après chaque période de cinq ans. Cette révision potentielle laisse la liberté à l'Administration de réajuster les variables du contrat sur les bases qui ont donné lieu à la formation du contrat, (c'est-à-dire, l'approvisionnement adéquat de l'usine compte tenu de la capacité de production de la forêt) compte tenu de changements qui auraient pu survenir dans l'intervalle.

Le ministre doit résilier le contrat si son bénéficiaire cesse ses opérations définitivement. Il peut le résilier si le bénéficiaire persiste à faire défaut à ses obligations même après avoir été avisé d'y remédier.

Le contrat est d'une durée de 25 ans, renouvelable pour 5 ans à tous les 5 ans. Il confère à son bénéficiaire des droits exclusifs sur le volume de bois d'essences ou de groupes d'essences qui lui est attribué sauf, lorsque les activités d'aménagement sont intégrées.

Le bénéficiaire a le droit de se voir attribuer les volumes supplémentaires qu'il aura produits en dépassant le rendement prévu au contrat, et sera exempt de droits prescrits sur ces volumes. L'unité d'aménagement que le contrat délimite ne peut être modifiée si ce n'est qu'au moment des révisions. Le contrat est incessible.

Le permis d'intervention permet au bénéficiaire de récolter les volumes qui lui sont attribués, conformément à son plan annuel et aux normes prescrites. Les bois qui lui sont attribués deviennent sa propriété lorsqu'abattus. Le permis lui permet de réaliser les traitements sylvicoles pour atteindre ou dépasser le rendement prévu à son contrat. Le bénéficiaire a l'entière responsabilité de la surveillance de ces travaux. Le bénéficiaire fait rapport annuellement sur l'ensemble de ses activités d'aménagement forestier.

L'attribution d'approvisionnement sur la base d'un tel contrat permet à l'Administration de s'ajuster aux besoins des transformateurs tout en utilisant la ressource forestière d'une façon optimale. Le caractère contractuel de l'actuelle autorisation d'utilisation du domaine public à des fins privatives permet à l'Administration d'établir un contexte d'obligations réciproques sanctionnées par la responsabilité contractuelle. Comme tout contrat administratif, il permet à l'Administration de fixer le contenu du contrat de manière à faire primer l'intérêt général. Les obligations, peuvent donc être

accrues et des mécanismes de surveillance, de contrôle et de sanction des inexécutions peuvent donc être institués, dérogeant au droit commun des contrats, mais conservant toute leur légalité. En somme, le caractère contractuel du nouveau régime offre la souplesse et la coercition nécessaires pour assurer l'approvisionnement des transformateurs du bois et la pérennité de la ressource, autrement dit, pour permettre une saine gestion des forêts du Québec.

Enfin, l'actuelle réforme permet de pallier les carences des deux régimes précédents tout en utilisant les éléments les plus pertinents de chacun. Ainsi, comme l'avait fait les garanties d'approvisionnement, les problèmes reliés au caractère exclusif d'intervention que conféraient les concessions sont évités ici puisque seul le volume attribué est exclusif. La révocation des concessions a permis un redécoupage des territoires attribués et permet de pallier un des problèmes fondamentaux des garanties et convention d'approvisionnement. Le rendement soutenu, comme philosophie de gestion, est confirmé définitivement et assuré par des traitements sylvicoles de base, obligatoires. L'absence d'intérêt à investir dans la sylviculture qu'entraînait le régime des garanties et approvisionnements est comblée par le système d'attribution des volumes additionnels pour rendement accru sans droits prescrits. La responsabilité de la gestion est toujours celle du ministère mais l'exécution de l'aménagement forestier par l'industrie est une réforme positive majeure par rapport au régime précédent. La réinstauration du régime du permis (issu des concessions) fournit un outil indispensable de contrôle.